



**Flyktinggruppernas
riksråd**

YTTRANDE ÖVER SOU 2021:2

KRAV PÅ KUNSKAPER I SVENSKA OCH SAMHÄLLSKUNSKAP

FÖR SVENSKT MEDBORGARSKAP

Innehåll

INLEDNING.....	4
6 Ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap.....	7
6.1 Medborgarskapslagen ska kompletteras med krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap	7
6.2 Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska grundas på samhörighet.....	8
6.3 Personkretsen som ska omfattas av kunskapskravet.....	8
6.3.2 Vem ska inte omfattas av kunskapskravet?	8
6.4 Konsekvenser och följdändringar kopplade till den personkrets som ska omfattas av kravet	9
7.4.3 Vilka förmågor ska testas?.....	10
7.6 Metoder för medborgarskapsprovets genomförande och rättning	10
8.2.5 Nordiska språkkunskaper.....	12
9.1 Dispens från kunskapskravet	12
9.2 Dispens från kravet på kunskaper endast om det finns särskilda skäl	12
11.4 Fördelningen av ansvaret för medborgarskapsprovet.....	15
12.1 Lokaler, utrustning och frekvens	15

12.2 Vad ska medborgarskapsprovet kosta och var regleras avgiften?	16
12.3 Identitetskontroll vid provets genomförande	16
12.4 Fusk.....	17
12.5 Rättning och resultat på medborgarskapsprovet	18
12.6 Anpassning av medborgarskapsprovet	18
13 Sekretess	19
14.2 Överklagande av beslut om utestängning	19
14.4 Överklagande och omprövning av underkänt resultat på ett medborgarskapsprov	20
15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	20
16.1.4 UHR	20
16.4 Övriga konsekvenser.....	21
16.4.1 Jämställdhet.....	21
16.4.2 Integration	22
16.5 Förslag till finansiering av reformen.....	23
17.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	23

Yttrande över SOU 2021:2 Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap

INLEDNING

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten. Ca 50 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekas skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande.

FARR har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen SOU 2021:2, Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap.

Vi lämnar härmed följande yrkanden och synpunkter:

FARR avstyrker betänkandets huvudförslag att införa kunskapstest i svenska och samhällskunskap som obligatoriskt moment för att erhålla medborgarskap.

- FARR anser att det är omotiverat att upprätthålla snarlika krav i både ansökan om permanent uppehållstillstånd och ansökan om medborgarskap.
- Betänkandet synliggör svårigheterna att mäta graden av integration.
- Betänkandet styrker inte faktisk kausalitet mellan medborgarskapstesterna och förbättrad integration.
- FARR menar att Riksdagen bör välja andra vägar än kunskapsproven för att nå målen delaktighet och integration.

Om betänkandets förslag ändå antas yrkar FARR flera justeringar, bland dem främst:

- FARR yrkar att gruppen statslösa över 21 år undantas av kunskapskravet.
- FARR invänder mot åldersspannet 16 till 67 år. FARR menar att minderåriga inte bör omfattas av kravet, liksom att personer över 65 år inte heller bör avkrävas medborgarskapstest.
- FARR menar att systemet måste utformas så att inte kvinnor och pojkar/manliga unga vuxna missgynnas. För kvinnornas del finns flera faktorer som gör att de riskerar att inte kunna genomföra proven eller har betydligt sämre förutsättningar att nå godkänt resultat. För pojkarnas del är det redan uppmärksammat inom skolforskningen att läsfärdigheterna generellt är betydligt sämre än flickors.
- FARR menar att i den mån provet ska införas måste det kunna genomföras såväl digitalt som med papper och penna. Det är inte de digitala färdigheterna som ska testas utan språk och samhällskunskap.
- FARR menar att provet i samhällskunskap bör kunna genomföras på den sökandes modersmål, eftersom att testet avser undersöka kunskaper i samhällskunskap. Detta är något som idag erbjuds inom samhällsorienteringen.
- FARR menar att betänkandets beskrivning av dispenser brister. FARR identifierar ett flertal anledningar till att personer behöver dispens från testerna, antingen hela medborgarskapstestet eller delmoment. FARR oroas över skönsmässiga bedömningar som inte vilar på objektivitet och aktuell forskning när dispensansökningar ska bedömas.
- FARR menar att det ställs höga krav på stödstrukturerna som ska göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar att genomföra rättvisa prov utifrån individens funktionsförmåga.
- FARR oroas av att ansvar för kompensatorisk inläring av språk och samhällskunskap kan överlämnas till bibliotek och civilsamhället, ofta i samverkan, därav kräver FARR en tydlig förklaring av ansvarsfördelning vad gäller inläring för samtliga grupper med olika behov.
- FARR anser att kraven på objektivitet, integritet och sekretess i samband med testerna ska ställas extra högt.

- FARR oroas av att systemet kan fungera som en dold volymregulator som styrs av ekonomi och/eller politiska ställningstaganden som går bortom lagstiftningen.

FARR vill poängtera att behovet av trygghet och erkännande som samhällsmedborgare är viktigt för skyddsbehövande som kan ha genomlidit förföljelser eller krigshändelser och utsatts för livsfara under flykten. Trygghet skapar också större möjligheter för inläring av språk och främjar integrationen genom att individen får tillgång till de demokratiska rättigheter och verktyg ett medborgarskap innebär.

Sveriges migrations-och integrationspolitik har alltmer rört sig mot att villkora rättigheter. Istället för att bemöta nyanlända och asylsökande utifrån ett rättighetsbaserat synsätt så ska rättigheterna förtjänas genom en viss nivå inom svenska språket eller kunskap om svenska samhället. Denna idé går emot tanken med mänskliga rättigheter, vars utgångspunkt är att människor har mänskliga rättigheter i kraft av att vara människa. Detta drabbar i synnerhet statslösa personer när det gäller att erhålla medborgarskap men även möjligheten att följa 1961 års FN-konvention vars syfte är att både förebygga och minska statslösheten över tid.

Undertecknat

Ida Gunge, ordförande

Linus Ericsson, ordförande

I detta ärende har FARR:s styrelse beslutat. I beredningsgruppen har ingått ledamöterna Elisabet Rundqvist, Hilda Gustafsson och Märta Råberg.

6 Ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap

6.1 Medborgarskapslagen ska kompletteras med krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap

FARR avstyrker förslaget.

FARR anser inte att det föreslagna kravet på språk- och samhällskunskap är rimligt och tjänar de syften som skulle kunna motivera införandet av kravet.

FARR vill understryka att integration är viktigt, och att funktionella språkkunskaper är det viktiga. Utredningen synliggör dock svårigheterna att mäta graden av integration och vilka konsekvenser som faktiskt finns på samhällsnivå om förslaget skulle införas. Eftersom den forskning som finns visar på tveksamma eller direkt motsatta resultat menar FARR att Riksdagen bör välja andra vägar för att nå målen delaktighet och integration.

FARR anser vidare att det är omotiverat att upprätthålla snarlika krav i både ansökan om permanent uppehållstillstånd och ansökan om medborgarskap. Kraven riskerar att överlappa varandra.

Vad som kan betecknas som rätt nivå för funktionellt språk varierar beroende på personens livssituation, yrke och behov. Med utgångspunkt i Agenda 2030 och att ingen ska lämnas utanför bör samhället i sin helhet sträva efter att alla har ett funktionellt språk oavsett om hen är född i Sverige eller i ett annat land, och möjligheten att bli medborgare bör omfatta så många som möjligt. Ökar grupperna som exkluderas från de grundläggande funktionerna som att rösta i allmänna val uppfylls inte målsättningen i Agenda 2030 och de strävanden som ligger i hållbarhetsmålen.

6.2 Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska grundas på samhörighet

FARR ifrågasätter starkt att den mycket villkorade ansökningsprocess för medborgarskap som föreslås skulle leda till en förbättrad samhörighet. Däremot är de demokratiska rättigheter som ett medborgarskap innebär en väg till ökad samhörighet. Därav är förslaget att betrakta som kontraproduktivt i frågan om grundas på samhörighet.

FARR menar att varken integration eller samhörighet bör baseras på idéer om assimilering. Betänkandet utgår från en enspråksnorm där svenska ska vara det allena rådande språket, medan andra politikområden betonar att Sverige i alla tider varit ett flerspråkigt land där en mängd språk lever sida vid sida.

FARR menar vidare att resurser istället bör läggas på andra åtgärder som i sig kan öka möjligheten till språkinläring, såsom ökad behörighet bland SFI-lärare, möjlighet till anpassad SFI på grund av kognitiva svårigheter eller psykisk ohälsa samt möjlighet för asylsökande att påbörja undervisning i svenska redan under asylprocessen. Dessa åtgärder skulle i förlängningen också kunna ha en positiv effekt på samhörigheten.

6.3 Personkretsen som ska omfattas av kunskapskravet

6.3.2 Vem ska inte omfattas av kunskapskravet?

FARR instämmer i utredningens slutsats att gruppen statslösa under 21 år inte ska omfattas av kunskapsprovet. FARR anser därutöver att gruppen statslösa *över* 21 år inte heller bör omfattas av kunskapskravet.

6.4 Konsekvenser och följdändringar kopplade till den personkrets som ska omfattas av kravet

FARR invänder mot åldersspannet 16 till 67 år.

FARR anser att 18 år är en mer rimlig ålder som följer samma logik i andra områden, som att rösta i allmänna val. Bland annat kan 16-årsgränsen innebära att ett omyndigt barn inte får medborgarskap trots att föräldrarna får det. Det är inte rimligt.

Utredningen menar att barnet kan få fler chanser att klara kunskapskraven för medborgarskap senare, men det är inte ett tillräckligt starkt argument för att avkräva minderåriga godkänt kunskapsprov. FARR anser det orimligt att delar av familjen inte erhåller medborgarskap på grund av 16-årsgränsen. FARR befvarar att detta kan leda till stor stress i de familjer som hamnar i den här situationen, vilket inte främjar integration och etablering.

FARR anser att pojkar missgynnas av 16-årsgränsen eftersom en mängd undersökningar visar att andelen pojkar oavsett modersmål presterar sämre i funktionell läsning och nivån av språkutveckling. Pojkar med annat modersmål blir dubbelt missgynnade genom att kravet på kunskapsprovet lagts på 16 år.

FARR befvarar att personer som går i särskola kommer riskera att få medborgarskap senare än andra, eftersom de i regel kan komma att gå i skola och gymnasium fler år än vad som normalt är brukligt.

FARR menar att åldersgränsen på 67 år är för högt satt. 65 år är normerande i de flesta andra avseenden i samhället. Även om förmågan att lära sig språk finns under hela livet finns omständigheter för den som kommit till Sverige som asylsökande som gör att just den individens förmåga är reducerad. Exempelvis inverkar PTSD, trauma och psykisk ohälsa starkt på förmågan till inläring. Forskning visar att flyktingar på flera sätt åldras snabbare än andra, relaterat till de prövningar flykt innebär. Vidare försvinner det senast inlärd språket först vid begynnande demens.

Färre personer i den äldsta åldersgruppen har skolgång från sin barndom, och saknar därigenom funktionella läs- och skrivkunskaper på något språk överhuvudtaget. Det skulle innebära att det äldsta ålderssegmentet skulle få en betydligt längre väg till medborgarskap. Först lära sig läsa och skriva för att därefter lära sig svenska till den nivån att ett godkänt kunskapsprov uppnåtts.

Kvinnor blir extra missgynnade ju högre ålder som sätts då kvinnor i många av ursprungsländerna saknar utbildning. I praktiken skulle eventuellt den största andelen personer mellan 65-67 år ändå behöva beviljas undantag från kravet. Ur ett administrativt perspektiv tjänar samtliga parter på att hålla den lägre åldersgränsen då färre undantag behöver utredas och prövas.

7.4.3 Vilka förmågor ska testas?

7.6 Metoder för medborgarskapsprovets genomförande och rättning

FARR anser att tester av skriftlig- och muntlig förmåga är problematiska att rätta på ett genomlysbart sätt och tycks kräva både omfattande personella resurser för rättning och tekniskt stöd vid provgenomförandet, vilket gör det tveksamt om det är praktiskt genomförbart att införa.

FARR menar att riskerna och införandeproblemen med dessa två typer av tester är för stora för att det ska gå att motivera. För att påvisa faktiska kunskaper i språket svenska, vilket är förslagets utgångspunkt, behöver andra faktorer som kan påverka provresultatet elimineras. För att testet verkligen ska testa svenskkunskaper är det av vikt att testets frågor är neutrala i sin utformning och inte utgår ifrån frågor som kräver en nära förtrogenhet med svenska förhållanden, kännedom om svenska eller europeiska författarskap, begrepp och kulturspecifika sätt att uttrycka tankar.

Vid konstruktion av frågor måste det finnas djup förståelse för att personer kan ha ställts inför förhållningssituationer med myndighetspersoner där fara för personen själv eller nära familj varit påtaglig. Detta måste också beaktas vid konstruktion av provet så att frågornas utformning inte kan misstas som integritetskränkande frågor.

Bedömningsgrunderna och rättningsmallarna kräver både objektivitet, att kulturell bakgrund inte missgynnar personen i bedömningen, och hög säkerhet där provresultaten inte kan förvanskas eller manipuleras.

Med tanke på vad ett medborgarskap innebär i fråga om individuella rättigheter blir kraven på proven, rättningen och resultatrapporteringen extremt höga. Kunskapsprovets frågor ska lämpa sig för att kvantifieras och utesluta subjektiva bedömningar.

Utredningen föreslår att medborgarskapsprovet ska genomföras digitalt, bland annat för att minska risken för fusk och att rättning kan ske mer effektivt. FARR har vid en genomgång av utredningen svårt att se att fördelarna med ett digitalt prov, givet riskerna för att det system som ska tas fram drabbas av tekniska problem eller annan fördröjning vid införandet.

Ett digitalt kunskapsprov kommer att missgynna personer från vissa grupper och ursprungsländer där landets digitala mognad är låg, liksom individens möjligheter att lära sig hantera de digitala verktygen. Förutom skillnaderna mellan olika ursprungsländer finns andra faktorer som påverkar de digitala kunskaperna. Internetstiftelsens rapport *Svenskarna och Internet 2020* påvisar att ju äldre personen är desto mer hjälp behöver hen, att kvinnor i större utsträckning är sällananvändare och behöver mer hjälp. Kunskapsprovet behöver kunna genomföras på flera likvärdiga sätt, som till exempel med penna och papper, där de digitala kunskaperna inte blir utslagsgivande för resultaten.

Det finns också en överhängande risk att ett digitalt system blir betydligt mer kostsamt än ett pappersbaserat system, vilket riskerar att minska tillgängligheten och möjligheten att genomföra medborgarskapsprov.

En komplicerande faktor är förslaget om muntliga och skriftliga delar i provet. FARR menar att de tekniska problem och bedömningsproblem som trots allt anförs i utredningen, talar för att provet bör konstrueras så att det för merparten av provdeltagarna kan genomföras med flervalfrågor med papper och penna, i synnerhet som provet inte ska mäta digitala kunskaper utan språkliga färdigheter.

FARR menar att det finns stora möjligheter att proven ändå kan vara personliga. Provet skulle kunna skrivas ut på plats och rättas med hjälp av OCR-teknik, vilket förmodligen skulle vara det mest kostnadseffektiva, även över tid.

8.2.5 Nordiska språkkunskaper

Direktivet och utredningen undviker frågan om nationella minoritetsspråk reglerade i SFS 2009:600. Genom språklagen erkänns de nationella minoriteternas språk som officiella språk i Sverige. FARR menar att frågan om minoritetsspråkens ställning i relation till medborgarskapsprov bör utredas. Betänkandet utgår från en enspråksnorm där svenska ska vara det allenarådande språket, medan andra politikområden betonar att Sverige i alla tider varit ett flerspråkigt land där en mängd språk lever sida vid sida.

9.1 Dispens från kunskapskravet

9.2 Dispens från kravet på kunskaper endast om det finns särskilda skäl

FARR instämmer i betänkandets förslag om dispenser från medborgarskapstester när tillräckliga skäl föreligger.

FARR menar att dispenser ska användas frikostigt för att förhindra att individer riskerar att hamna utanför medborgarskap, trots att de borde ha undantagits från kravet.

FARR ifrågasätter starkt om Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad att bedöma vilka personer som ska få dispens från kunskapstestet.

Bedömningsarbetet

En rättssäker bedömning kräver kompetens i såväl medicinska frågor, bedömning av kognitiva förmågor, som didaktiska och pedagogiska.

FARR menar att om betänkandets huvudförslag att koppla medborgarskap till kunskapsprov trots allt införs, måste bedömningen av dispenser bedömas av specialistkompetenser. Kompetenser med

inriktning på inläring, didaktik och med stor erfarenhet av hur olika typer av nedsättningar påverkar förmågan att lära sig ett nytt språk och/eller ta till sig kunskapsstoff av mer komplex karaktär som samhällskunskap. De tjänstepersoner som bedömer behovet av dispenser måste ha hög integritet och inte låta sig påverkas av faktorer som ligger utanför bedömningsområdet. Då bedömningarna ligger långt från Migrationsverkets nuvarande verksamhet förväntas inte verket ha rätt kompetens för bedömningar av dispenser. Det rimligaste alternativet är att bedömningarna görs av en myndighet med starkare koppling till inläring och där förmåga att tillgodogöra sig undervisning är i fokus.

Vidare bör uppdraget skiljas från Migrationsverkets myndighetsutövning för att garantera en objektiv bedömning av behovet av dispens, beslut som inte färgas av andra faktorer i den enskilda individens ärende.

Funktionsnedsättnings inverkan på lärandet

Det finns omfattande kunskap om att stress och psykisk ohälsa är negativt för inläring och integration. En stor andel av asylsökande eller tidigare asylsökande har varit utsatta för trauma och många är diagnostiserade med PTSD, vilket är en funktionsnedsättning. En person med PTSD har stora sårbarheter och reagerar kraftigt på stressorer som för en frisk person är marginella. När ett absolut språkrav blir villkoret för att få permanent uppehållstillstånd, och senare medborgarskap, kan perioden med försämrade inläring förlängas eftersom stressorerna kvarstår. Om personen istället har sin trygghet i ett medborgarskap kan blockeringar i form av otrygghet undanröjas och förutsättningarna för inläring förbättras.

FARR menar att individer som lider av exempelvis dyslexi eller posttraumatiskt stressyndrom som nedsätter individens kognitiva förmågor och som försvårar inläring bör undantas från språkravet och krav på samhällskunskap. Det gäller även vissa funktionsnedsättningar som synskada och hörselskada. Den person som anländer till Sverige utan skolgång bör få ett lägre kunskapskrav med en utvecklingstrappa som sträcker sig över en längre period. Det finns annars en risk för att personer utan skolgång kommer att missgynnas av kunskapskraven, vilket i synnerhet kan komma att drabba kvinnor och äldre. För personer med svag eller ingen skolbakgrund bör det räcka med

att de tar del av samhällsinformation och påbörjar språkinläringen och den ansträngningen bör tillmätas lika stort värde som när en högutbildad når en given nivå av svenskkunskaper.

FARR har också erfarenhet av att asylsökande försöker dölja funktionsnedsättningar och andra faktorer som skulle kunna ge dispens från kunskapskraven, då det i ursprungsländerna är stigmatiserande. I en lång rad länder är funktionsnedsättning något som försätter personen i fara, eller leder till förnedrande behandling. I många länder "gömmar" man personen med funktionsnedsättning i hemmet. Det är vanligt att just den här gruppen saknar skolgång från ursprungslandet. Vissa av de här personerna kommer försöka dölja just det som gör det svårt att nå upp till de kunskapsnivåer som kunskapsproven föreskriver. Det kommer för många kännas förnedrande att be om dispens och att bli bedömd. Följden blir att grupper som har behov av särskilt stöd och dispens istället utesluts från medborgerliga rättigheter. Detta blir helt kontraproduktivt mot betänkanternas huvudtanke om integration, delaktighet och samhörighet. Kunskapsproven skapar ett annat slags utanförskap, personer som med ett stödjande system skulle kunna göras delaktiga på individens nivå och förmåga utestängs från grundläggande demokratiska rättigheter.

FARR har också erfarenhet av att personer som har behov av utredning för dyslexi, kognitiva eller begåvningsmässiga nedsättningar har svårt att få adekvata utredningar genomförda. Många utredningar genomförs inte på personer som saknar personnummer och det försenar diagnostiken. Värdefull tid förlorats och vägen till ett medborgarskap blir orimligt lång. Det innebär att många placerats i vanliga klasser och/eller grupper utan de anpassningar som skulle behövas för att underlätta inläring. Vissa typer av funktionsnedsättning kräver avancerade undersökningar som skiktröntgen av hjärnan, omfattande tester som till exempel görs för ADHD eller andra nedsättningar som påverkar kognition eller begåvning.

FARR anser att hänsyn bör tas till att personer med funktionsnedsättningar kan ha mycket svårt att få tillgång till anpassad SFI. Det räcker exempelvis inte att SFI för blinda finns tillgängligt i någon utsträckning, en person som är blind måste också ha haft rimliga möjligheter att delta i utbildningen eller på annat sätt tillgodogjort sig för provet nödvändiga kunskaper. Hörselskadade eller döva kan ha begränsad språkförståelse på sitt modersmål och sakna kunskaper i teckenspråk.

FARR menar att utformningen av praxis för dispens kan komma att få stor betydelse för vilka grupper som ges möjlighet att få medborgarskap. Givet beskaffenheten i dessa ärenden kommer det att vara svårt att följa upp och agera på eventuell diskriminerande praxis.

FARR menar vidare att det är orimligt att en person som är temporärt funktionsnedsatt ska behöva vänta på att kunna skriva prov tills hen är återställd.

11.4 Fördelningen av ansvaret för medborgarskapsprovet

FARR ser risker med att beslut om anpassning för genomförande av provet utvecklar olika praxis på olika platser i landet, hos de lokala högskolorna och ytterst hos de lokala provfunktionärerna.

FARR ser också en risk att UHR:s beslut om anpassningar och Migrationsverkets beslut om dispens inte nödvändigtvis kommer att harmoniseras. UHR skulle till exempel kunna anse att en anpassning av medborgarskapsprovet i ett visst fall inte är meningsfull eller ens möjlig, utan att personen rimligen borde få dispens, medan Migrationsverket anser att det tvärtom inte föreligger skäl för dispens utan att personen skulle kunna skriva ett anpassat prov. Det är ett tydligt argument för att det är olämpligt att Migrationsverket handlägger dispenserna.

12.1 Lokaler, utrustning och frekvens

FARR menar att tillgängligheten för provet kan riskera att bli en fråga i lokala politiska församlingar. Givet kostnaderna för genomförandet kan kommuner och andra myndigheter komma att fatta beslut om att lokaler inom kommunen eller annan myndighet inte ska användas till provet, av kostnadsskäl.

FARR ser att provet kan kräva behov av barnpassning när det genomförs under helger, vilket kan försvåra för föräldrar, tyvärr främst kvinnor, att genomföra provet.

12.2 Vad ska medborgarskapsprovet kosta och var regleras avgiften?

FARR menar att egenkostnaderna för provet riskerar att vara allt för höga, inte minst för unga personer, personer utan jobb, och familjer. Kombinerat med övriga ansökningskostnader för medborgarskap riskerar familjer att behöva välja vem eller vilka i familjen som ska bli svensk medborgare. Den typen av ojämlikhet borde inte längre kunna förekomma i Sverige.

FARR ser en fara med finansieringen så som den föreslås i utredningen. Andra, delvis jämförbara prov som högskoleprovet och körkortsteori prov har ett större underlag av kandidater och kan i det avseendet i högre grad sägas självfinansieras av avgifterna kandidaten avlägger för att få genomföra provet.

Ett medborgarskapsprov kommer genomgå av betydligt färre personer. Det gör att ökade oförutsedda kostnader, både för utveckling och genomförande av provet. Det kan göra att provet kräver tillskott av ytterligare resurser för att personer ska kunna erbjudas möjligheten att skriva provet.

FARR ser en risk att resurserna för genomförandet av medborgarskapsprovet omvandlas till en budgetfråga som ytterst beslutas i riksdagen, och där missbrukas som ett sätt att begränsa antalet utfärdade medborgarskap. Genom att strypa resurstilldelningen till provsystemet kan antalet genomförda tester minskas och antalet utfärdade medborgarskap reduceras.

12.3 Identitetskontroll vid provets genomförande

FARR hyser stor oro över att Migrationsverkets saktfärdiga handläggning av förlängningsärenden kommer att påverka personers möjlighet att genomföra ett medborgarskapsprov.

FARR ser redan idag att Migrationsverket har orimligt långa väntetider för handläggning av ärenden som rör förlängning av uppehållstillstånd. Detta har Migrationsverket dragits med i årtionden. Med den föreslagna migrationslagstiftningen som föreslås i SOU 2020:54 ser FARR att det kommer att finnas situationer där personer kommer att tvingas ha utgångna legitimationshandlingar och ett kvitto på inskickad förlängningsansökan som enda identifieringsmöjlighet.

Detta kan leda till problem vid provskrivning om inte noggranna rutiner och instruktioner finns på plats för att hantera detta.

Situationen där ID-handlingar inte förnyas i väntan på Migrationsverkets beslut riskeras framför allt i samband med ett prov för att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd, men FARR ser även möjligheter till en motsvarande situation för personer med permanent uppehållstillstånd som ämnar skriva medborgarskapsprov.

12.4 Fusk

FARR menar att de mekanismer utredningen anför för att minska fusket i digitalt prov går att uppnå med enklare medel, till exempel på plats utskrivna prov slumpade för varje individ. FARR delar inte utredningens syn på att fusk stävjas genom att digitalisera provet.

Disciplinärenden i medborgarskapstest kan få större konsekvenser än i andra behörighetsprov - en oriktig bedömning i ett ärende kan ytterst riskera personens uppehållstillstånd i Sverige om personen felaktigt döms för ett brott. Om personen stängs av från provet på felaktiga grunder drabbar det också individen oproportionerligt hårt.

FARR ser också vissa risker med maktförhållanden kring provfunktionärer som är mer uttalade än för övriga behörighetsprov, till exempel genom ogrundat hot om anmälan av fusk. Här måste än större vikt läggas vid personlig lämplighet vid rekrytering av provfunktionärer. Provfunktionären kommer också ha en utsatt situation och kunna frestas att ta emot mutor eller bestickning.

FARR ifrågasätter om kostnaden för den kontrollapparat runt proven och funktionärerna är rätt prioritering med tanke på att betänkandets mål är förbättrad integration och förbättrad språkkompetens. Om samma summor fördelas på främjande och stödjande åtgärder i ett system som i högre grad bygger på den egna drivkraften menar FARR att måloppfyllelsen blir större.

Exempelvis är andelen behöriga lärare inom SFI lägre än 50%. Detta i sig torde påverka nyanländas möjlighet att tillgodogöra sig språket och därmed klara ett medborgarskapsprov. Med

resurser för ökad behörighet skulle målet om ökade svenskkunskaper kunna uppnås genom höjd kvalitet på språkundervisningen.

En följd av brister i undervisningens kvalitet blir också att civilsamhället återigen får en kompensatorisk roll i förhållande till flyktingar och migranter. Föreningslivet, enskilda volontärer, men även andra delar av samhället som bibliotek, har redan i dag tagit stort ansvar för att påskynda språkinläring och integrationen. Genom kombinationen av resurs- och kapacitetsbrister inom den formella utbildningskedjan aktiveras de kompensatoriska åtgärderna i andra sektorer. Läxläsning och språkcafé är i dag kärnverksamhet på landets folkbibliotek, att ytterligare öka trycket på det informella lärandet genom felriktade insatser och ogenomtänkta åtgärder som medborgarskapsprov behöver sättas i ett större perspektiv. Rätt använt är civilsamhället en enormt positiv kraft som verkligen kan skapa integration på riktigt. Att vältra över uppgifter som bör ligga på samhället utarmar på sikt civilsamhällets vilja och långsiktiga förmåga att vara just en positiv integrationsmotor i samhället.

12.5 Rättning och resultat på medborgarskapsprovet

FARR anser att det är lämpligt att det godkända resultatet gäller obegränsad tid.

FARR förutsätter att möjlighet kommer ges att få ett nytt resultat utfärdat vid ändrat personnummer, enligt samma regler som gäller för andra typer av intyg och testresultat.

12.6 Anpassning av medborgarskapsprovet

FARR ser betydande praktiska problem med möjligheten till anpassning av provgenomförandet.

PTSD-relaterade tillstånd är vanligt förekommande. Förutom att dessa tillstånd kan försvåras av de språk- och samhällskunskapsprov som föreslås, är det också svårt för dessa personer att i praktiken få tillgång till anpassning för att kunna genomföra provet om läkarintyg är ett krav. Köerna till diagnostisering och vård av sådana tillstånd är långa, och möjligheten att få läkarintyg utfärdade är begränsade.

FARR anser att den begränsade tillgängligheten till diagnostik av tillstånd som skulle gett rätt till anpassning inte får äventyra en persons möjligheter till permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. FARR har svårt att se hur detta problem ska tillgodoses inom ramen för de föreslagna regelverket för proven.

Risken är överhängande att personer med tillstånd eller nedsättningar som egentligen skulle ges rätt till anpassning men som ännu inte är diagnostiserade undviker att skriva provet.

FARR anser att det riskerar att leda till systematisk diskriminering av personer med behov av anpassning.

13 Sekretess

FARR anser att det är viktigt att provens utformning tar hänsyn till, och går att genomföra med olika grad av skyddad identitet.

Vid konstruktion av frågorna i proven krävs insikter i att till synes oskyldiga frågor kan upplevas som integritetskränkande eller påminna om förhörssituationer med myndighetspersoner, där fara för personen själv eller nära familj varit påtaglig. Frågekonstruktören behöver stor mångkulturell kompetens med en bred förståelse för hur frågor kan uppfattas i olika kulturer. Hänsyn måste tas till detta vid konstruktion av provet.

FARR delar utredningens analys att testa muntlig förmåga i grupp genom att samtala om vad vi i Sverige anser vara vardagliga och oproblematiske ämnen, är högst olämplig.

14.2 Överklagande av beslut om utestängning

Hänsyn måste tas till problem med att få ut förnyade ID-handlingar på grund av fördröjda förlängningsärenden hos Migrationsverket.

14.4 Överklagande och omprövning av underkänt resultat på ett medborgarskapsprov

FARR anser att det är problematiskt att ha subjektiva bedömningsfrågor på ett test.

Muntlig framställning kan till exempel gynna större flyktinggrupper där provfunktionärer har mer vana att förstå en viss typ av brytning som redan finns i bedömargruppen, medan personer som kommer från språkområden som ger ny eller ovanlig brytning förmodligen missgynnas systematiskt.

FARR ser en risk att det uppstår diskriminerande praxis som är svår att genomlysas i en i flera avseenden anonym bedömargrupp som dessutom är fysiskt åtskild från den som provas.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

FARR menar att det finns en stor risk att arbetet med att ta fram provet fördröjs och prov inte kan genomföras vid lagens ikraftträdande.

Den största risken är förmodligen att en onödigt komplicerad teknisk lösning väljs, i andra hand att sätten att validera kunskapen är för arbetskrävande. Det är inte en acceptabel risk. Provet bör åtminstone inledningsvis kunna genomföras med enklare verktyg och förutsättningar. Lagstiftningen måste utformas därefter.

16.1.4 UHR

Utredningen ger en rad förslag på olika typer av tekniska plattformar.

FARR delar uppfattningen att BYOD (att den som ska testas ska ta med sig egen elektronisk utrustning för att genomföra testet) av flera skäl är olämplig.

Utredningen ser flera olika möjliga plattformar, bland annat datorsalar för nationella prov på gymnasier, plattformen för digitaliserade högskoleprovet med flera. FARR menar att det är en allt

för stor risk att förlita sig på andra IT-projekt för genomförandet av ett prov som utan undantag måste vara helt funktionsdugligt från 1 januari 2025.

16.4 Övriga konsekvenser

FARR menar att utredningen överlag har ett kortsiktigt fokus där en lag utformas främst utifrån rådande situation och kortare prognoser, vad gäller antal personer som kan förväntas genomföra det föreslagna testet, men också sammansättningen av gruppen som antas bli påverkade av lagstiftningen. FARR menar att framtagandet av en lag som i centrala delar rör medborgarskap, påverkar möjligheten till asyl och på sikt naturalisering måste ha ett mer långsiktigt fokus.

FARR saknar konsekvensutredning av hållbarheten i det föreslagna systemet för medborgarskapstester i händelse av en allvarlig geopolitisk händelse i närområdet där många tvingas på flykt eller drabbats av statslöshet. Om demokratiska rättigheter blir avhängiga ett prov som kan vara svårt att tillgängliggöra i stor skala kan det leda till social oro. Det är vidare svårt att föreställa sig en positiv social dynamik i ett samhälle där vissa i en grupp nyanlända ens ges möjlighet att genomföra ett test som ger fördelar i samhället om andra i samma grupp ges samma möjlighet först senare.

16.4.1 Jämställdhet

FARR menar att förslagen i utredningen har en särskilt negativ påverkan för kvinnor och att utredningen brister i sin jämställdhetsanalys.

Kvinnor som lever i destruktiva och kontrollerande relationer deltar oftast inte särskilt mycket i samhället eller förvärvar kunskap om det. Det är inte heller ovanligt att kvinnor har det primära ansvaret för hemarbete och därmed får mindre tid till studier än män. Detta gäller såväl kvinnor som lever under hedersnormer, kvinnor som lever i traditionella könsnormer och kvinnor vars uppehållstillstånd baseras på deras relation till män med svenska medborgarskap. Statistik visar dessutom att kvinnor som får barn tar ut föräldraledighet i större utsträckning än män, vilket gör att det finns större risk för längre glapp i SFI-undervisningen. I vissa länder saknar kvinnor tillgång

till utbildning, antingen på grund av juridiska eller praktiska hinder. Därför är en större andel kvinnor jämfört med män analfabeter på sitt modersmål, vilket i sig kan påverka möjligheten för inläring av ett nytt språk.

Nyanlända kvinnor har dessutom svårare att komma in på svenska arbetsmarknaden, vilket gör att kostnaderna för medborgarskapstest och ansökan om medborgarskap kan bli en barriär. I en familj med svår ekonomisk situation riskerar familjen behöva välja vem som ska ha möjlighet att ansöka om medborgarskap, där risk föreligger att mannen väljs före kvinnan baserat på exempelvis ojämlig tillgång till utbildning och patriarkala strukturer.

I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att FN:s granskningskommitté för Kvinnokonventionen uttrycker i Generell rekommendation nr. 32 att en nationell rättsordning som ställer villkor som kvinnor har svårare att uppfylla än män, exempelvis försörjningsförmåga, i sig kan utgöra indirekt diskriminering.

I det yngsta åldersspannet finns risk att pojkar missgynnas. Alla aktuella undersökningar om hur pojkar respektive flickor lyckas i skolan visar att pojkarna har lägre studieresultat, och att pojkar generellt läser sämre och mindre än flickor. Inom skolforskningen menar man att dagens undervisningsformer passar sämre för pojkars inlärningsmönster. Att pojkar eller manliga unga vuxna utesluts från medborgarskap kan i värsta fall driva på tendensen att just den gruppen distanserar sig från övriga samhället och bygger upp parallella samhällen som bygger på andra värderingar och där personen definierar sig själv genom utanförskapet.

16.4.2 Integration

FARR menar att det är orimligt att lägga mycket stora resurser på ett lagförslag som är så svagt underbyggt och enligt den aktuella forskningen som finns riskerar att försämra integrationen i Sverige och samtidigt skapa nya grupper av utanförskap.

Hur kan de föreslagna medborgarskapstesterna påverka integrationsprocessen? I en forsknings-sammanställning framtagen av Karin Borevi framgår att det finns få studier på området. En studie

visar att krav på viss nivå inom språk eller samhällskunskap inte har påverkat integrationen alls, varken positivt eller negativt. Studier från Tyskland och Nederländerna visar att grupper som betecknas som svaga påverkas oproportionerligt negativt av policys om villkorat medborgarskap. I dessa grupper ingick äldre, lågutbildade personer, människor från väpnade konflikter, och i viss utsträckning kvinnor.

FARR menar att från ett samhällsperspektiv överväger de negativa effekterna av att införa medborgarskapstesterna genom att det på sikt undergräver det demokratiska fundamentet. Om det över tid innebär en växande grupp med vuxna personer som saknar medborgarskapets rättigheter att delta i allmänna val och samtidigt befinner sig permanent i landet, skapas nya klyftor i samhället. Att allt fler ställs utanför möjligheten att genom sin rösträtt göra sin röst hörd både i lokalsamhället och rikspolitiken kan medföra att det sk. medborgarkontraktet rubbas. Tilliten och förtroendet till samhällets olika funktioner undergrävs.

16.5 Förslag till finansiering av reformen

FARR menar att det finns en överhängande risk att utvecklingen av ett sådant här system kommer bli mer kostsamt än vad som beräknats i utredningen, vilket kan göra att möjligheten att skriva provet blir avhängigt senare budgetförändringar. Det är olämpligt att riksdagen genom budgetförändringar kan minska möjligheterna till att genomföra medborgarskapsprov.

17.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

FARR anser att Migrationsverket inte ska kunna försämbra en sökandes möjligheter till positivt utfall i ett medborgarskapsärende genom att fördröja handläggningen av ärendet. Därför bör en person som är under 16 år vid ansökningstillfället ej behöva genomgå medborgarskapstest, åldern vid ansökningstillfället ska gälla.