



Justitiedepartementet
Ert diarienummer: Ju2021/00115

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

Sammanfattning

Länstyrelsen Östergötland ser det som mycket angeläget att vidare utreda och analysera konsekvenser ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv innan ett eventuellt införande av medborgarskapsprov genomförs. Länstyrelsen tillstyrker inte förslaget utan en djupare konsekvensanalys.

Det finns flera stora utmaningar som Länstyrelsen oroar sig för inför ett eventuellt införande. Det handlar bland annat om jämställdhet mellan kvinnor och män. Det finns flera tecken på att integrationsprocessen i Sverige inte är jämställd idag och att det finns hinder och strukturer på olika nivåer inom olika områden som bidrar till att kvinnor och mäns förutsättningar skiljer sig åt.

Länstyrelsen ställer sig positiv till flera av förslagen vid ett eventuellt införande av krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap.

Länstyrelsen förslår

- en fortsatt analys och utredning av konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv innan ett eventuellt medborgarskapsprov införs. (Kap. 16.4.1)

Länstyrelsen tillstyrker att

- förändringen avser att träda i kraft 1 januari 2025 (kap 15.1)
- ta fram ett helt nytt prov i svenska då det idag inte finns något motsvarande prov på lämplig nivå. (kap 7.1)
- kunskaper ska kunna visas upp på andra sätt om ett medborgarskapsprov införs. (Kap. 8)
- ge möjlighet till dispens från kravet på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för medborgarskap. (Kap 9)
- att UHR (Universitet och högskolerådet), Skolverket och Universitet och högskolorna får delat ansvar för att genomföra medborgarskapsprovet. (Kap 11)



Länsstyrelsen avstyrker att

- kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska gälla för den som har fyllt 16 men inte 67 år utan föreslår istället åldersspannet 18-67 år. (Kap. 6.3)
- ta fram en helt ny bok till grund för samhällskunskapsdelen. Länsstyrelsen förordar fortsatt utredning för att få ett helhetsgrepp och en röd tråd av de verksamheter/initiativ som finns idag. (Kap.7.5.1)

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till att

- ett införande av kunskapskrav i svenska och samhällskunskap för medborgarskap bidrar till att förena medborgarna och öka känslan av samhörigheten med Sverige för alla. (kap 6)
- nivån på föreslagna kunskapsnivåer i svenska är de språkkunskaper som behövs för att kunna verka som medborgare. (Kap. 7.4.1)
- den betydande ekonomiska satsningen på medborgarskapsprov kommer att resultera i avsedd effekt och nytta om den inte kompletteras med andra åtgärder. Länsstyrelsen Östergötland vill lyfta fram behovet av förebyggande och främjande åtgärder. (Kap 16.1.1)

Inledning och Länsstyrelsens övergripande synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland har tagit del av delbetänkandet förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap.

Syftet med förslaget är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle. Länsstyrelsen tycker att det är viktigt att verka för ett mer inkluderande samhälle och vill framhålla att det är en komplex process som kräver många olika insatser.

Länsstyrelsen ser det som mycket angeläget att vidare utreda och analys av konsekvenser ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv genomförs innan ett eventuellt införande av medborgarskapsprov. Länsstyrelsen tillstyrka inte förslaget utan en djupare konsekvensanalys.

Det finns flera stora utmaningar som Länsstyrelsen oroar sig för inför ett eventuellt införande. Det handlar bland annat om jämställdhet mellan kvinnor och män. Vi ser att förutsättningarna för kvinnor och män skiljer sig åt och att det kommer att få konsekvenser, framförallt för kvinnors möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap i framtiden. Det finns flera tecken på att integrationsprocessen i Sverige inte är jämställd idag och att det finns hinder och strukturer på olika nivåer inom olika områden som bidrar till att kvinnor och mäns förutsättningar skiljer sig åt. Det är mycket angeläget att kvinnor ska kunna förvärva svenskt medborgarskap på samma villkor som män.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till flera av förslagen vid ett eventuellt införande av krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap.



Länstyrelsen delar utredningens förslag att så långt som möjligt utnyttja befintliga system för bland annat examination i svenska och utbildning i samhällskunskap om ett prov införs.

Länstyrelsens kommenterade förslag

Kapitel 6 Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska grundas på samhörighet

Syftet med införandet av ett medborgarskapsprov är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle.

Länstyrelsen bedömer att ett medborgarskap som bland annat grundas på ett godkänt medborgarskapsprov ensamt inte ökar känslan av samhörighet. Vi anser att det är om de förvärvade kunskaperna leder till en ökad delaktighet i samhället och det demokratiska systemet som känslan av delaktighet ökar. Utformningen av utbildning och medborgarskapsprov bör därför ha detta i åtanke. Rent teoretiskt kan införandet av medborgarskapsprov symboliskt höja statusen men i realiteten är frågan om det symboliska värdet av ett medborgarskap verkligen förstärker känslan av samhörighet med Sverige för den enskilde. Man behöver också ställa frågan om ett införande kan få motsatt effekt. Att införandet motverkar känslan av samhörighet med Sverige för personer som har för avsikt att bli svenska medborgare, men inte når upp till de kunskapskrav som ett medborgarskapsprov kommer att innebära.

Äldre, personer med kort utbildning och personer som varit med om traumatiska upplevelser har sämre förutsättningar att lära sig ett nytt språk. I vissa europeiska länder har det visat sig att människor från vissa länder och/eller med viss etnicitet blir överrepresenterade i gruppen som utesluts ur den demokratiska gemenskapen och inte kan rösta i riksdagsval. Om kraven leder till att grupper av människor lever länge i Sverige utan att kunna bli medborgare får utredningens förslag motsatt effekt med minskad samhörighet och minskad sammanhållning vilket leder till exkludering och utestängning. Barn riskerar också i förlängningen att drabbas om deras föräldrar lever i Sverige många år utan möjlighet till medborgarskap

Vid ett eventuellt införande av medborgarskapsprov behöver samhället skapa bästa möjliga förutsättningar för att individer ska klara av att få godkänt på provet och därmed öka samhörigheten med Sverige och eliminera risker för exkludering och utestängande.

Kapitel 6.3 Personkretsen som ska omfattas av kunskapskravet

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt vid födseln, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan. När det gäller frågan för vilka åldrar som ett eventuellt medborgarskapsprov ska gälla föreslår utredningen 16-67 år. Länstyrelsen delar inte utredningens förslag om ett införande av medborgarskapsprov för barn och föreslår därför ett införande från 18 år istället. Vi rekommenderar att följa



myndighetsåldern. När det gäller den övre gränsen för medborgarskapsprov, personer som inte har fyllt 67 år har Länsstyrelsen inget att erinra.

Kapitel 7.1 Behov av ett särskilt prov i svenska?

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att ta fram ett helt nytt prov i svenska då det idag inte finns något motsvarande prov på lämplig nivå.

Kapitel 7.4.1 Nivå på svenskkunskaper

En utmaning om språktest i svenska införs är exakt vilken nivå på språkkunskaper som behövs för att kunna verka som medborgare och vilken nivå är möjlig och rimlig att kräva för olika förmågor och färdigheter som ska testas. I våra grannländer och i Europa finns liknande tester men kraven varierar både gällande språket och kunskaperna om samhället. När det gäller forskning om vuxnas andraspråksinlärning finns vissa etablerade resultat, men det är ett relativt nytt forskningsfält och det saknas bredd gällande de migrationssammanhang som undersökts. Länsstyrelsen tycker att beaktande till forskning ska väga tungt i huruvida medborgarskapsprov ska införas och hur de i så fall ska utformas. Vi vet att den ålder vid vilken man började lära sig språket spelar roll. Men vi vet ännu inte exakt hur stor betydelse den har och hur den hänger samman med sociala och psykologiska faktorer. Vi vet att språkbegåvning är en viktig förklaringsfaktor (har gett mest resultat vid sidan av ålder) och vi vet också att språklig distans, utbildningsnivå, motivation och kunskaper i andra språk har en påverkan. Vi vet att post-traumatisk stress påverkar de kognitiva förmågorna negativt och kan försvåra språkinlärning. Språktester får kritik från forskarhåll. Det finns inget som tyder på att ett språktest leder till ett mer inkluderande samhälle som är ett av syftena med ett införande.

Frågan om vilken kunskapsnivå som ska gälla för ett språkkunskapskrav är kritisk. Ett för högt ställt krav riskerar att personer som upplever sig ha tillräcklig samhörighet med Sverige och som i dag kan bli svenska medborgare, förhindras att förvärva medborgarskap om de av olika skäl har svårt att nå upp till språkkunskapskravet. Det finns evidens från undersökningar, bland annat från Europa, där man ser att beroende på vilka förutsättningar man har med sig bidrar till graden att klara av provet.

Kapitel 7.5.1 Nivån på kunskaperna och en ny bok att basera provet på

Enligt förslaget ska kunskaper i samhällskunskap ligga på en grundläggande nivå och baseras på att en ny bok tas fram för ändamålet. Tyngdpunkten ska ligga på kunskaper som man behöver för att kunna leva i Sverige och fungera i samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen. Länsstyrelsen instämmer i förslaget om fokus på demokrati och vill särskilt framhålla vikten av att lyfta de demokratiska principerna ur ett brett perspektiv, inte bara rösträtten och det politiska systemet.

Sedan 2010 har kommunerna skyldighet att erbjuda samhällsorientering till vissa nyanlända invandrare och deras anhöriga och har således byggt upp en beredskap, organisation och kompetens inom området. Samhällsorienteringen innehåller flera delar som den föreslagna grundläggande samhällskunskapen ska innehålla och



innehåller idag 100 timmar och består av 8 moduler. Målet är att deltagarna i samhällsorientering ska utveckla kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv. Dessutom använder sig många kommuner av boken Om Sverige i "undervisning" av samhällsorientering. Syftet kan skilja sig åt mellan samhällsorienteringen och avsikten med grundläggande kunskaper i samhällskunskap men det är troligen mer som förenar dessa två än skiljer dem åt varför ett arbete kring och material inom samhällsorienteringen borde gå att vidareutveckla och modifiera för ändamålet.

Idag pågår ett arbete kring obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande på Migrationsverket som ska träda i kraft under senhösten 2021. Samtidigt har en förstärkning av medel skett inom ramen för Tidiga insatser för asylsökande för insatser med inriktning samhällsinformation. Vi har den lagstadgade Samhällsorienteringen och reguljära kurser i samhällskunskap finns på olika nivåer.

Samtidigt finns möjligheter till Samhällsorientering både i fysiskt och digitalt format varför tillgängligheten blir hög för presumtiva svenska medborgare. Det blir också ett sätt att vidareutveckla samhällsorienteringen och bidra till att bibehålla både kapacitet och beredskap ute i kommunerna att ta emot nyanlända.

En röd tråd i processen av de olika initiativen kring kunskaper som svenska samhället som finns idag för migranter leder troligen till kostnadseffektivitet. Att skapa en ny bok, att börja om från början känns ineffektivt och stöder inte att så långt som möjligt nyttja befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap.

Om en särskild bok tas fram för ändamålet blir det blir oerhört viktigt att gränssnitten mellan de olika initiativen blir tydliga och syftena med respektive insats så att det framgår vilken typ av kunskaper i samhällskunskap som förväntas och behövs för svenskt medborgarskap.

Länsstyrelsen delar inte utredningens förslag om att ta fram en helt ny bok till grund för samhällskunskapsdelen. Länsstyrelsen förordar fortsatt utredning för att få ett helhetsgrepp av de verksamheter som finns idag. Syftet bör vara att effektivisera processen och skapa bättre förutsättningar som stöder ett livslärande för personer som har för avsikt att ansöka om svenskt medborgarskap. Information om svenska samhället ges i olika skeden. Innan ankomst till Sverige, som asylsökande, som nyanländ och enligt förslaget inför medborgarskap. Det är viktigt att detta följer en röd tråd och löpande kan fördjupa och förstärka kunskaperna om det svenska samhället. Länsstyrelsen vill också föra fram vikten av möjlighet till dialog för ett lärande och förståelse i komplexa samhällsfrågor. Länsstyrelsens uppfattning är att de möjligheter och initiativ som finns idag kring kunskaper om svenska samhället via samhällsintroduktion/ samhällsinformation/ samhällsorientering inte har tagits tillvara i diskussionerna kring ett särskilt kunskapsprov i samhällskunskap.



Kapitel 8 Andra sätt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap än genom medborgarskapsprov

Länsstyrelsen tillstyrker att kunskaper ska kunna visas upp på andra sätt om ett medborgarskapsprov införs. Det är viktigt att alla får möjlighet att genomföra medborgarskapsprov efter sina förutsättningar.

Kapitel 9 Dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om möjlighet till dispens från kravet på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för medborgarskap då det kommer att finnas personer som inte kommer att kunna klara av eller ens kan förväntas klara av att genomföra medborgarskapsprovet eller visa kunskaper i svenska och samhällskunskap på annat sätt.

Kapitel 11 Ansvar för medborgarskapsprovet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att UHR (Universitet och högskolerådet), Skolverket och Universitet och högskolorna får delat ansvar för att genomföra medborgarskapsprovet.

Kapitel 15.1 Ikraftträdandedatum

Att förändringen avser att träda i kraft 1 januari 2025 har Länsstyrelsen inte något att invända emot. Vid ett sådant förfarande kommer det att finnas tid att utreda och förbereda för ett balanserat, rättvist och jämställt införande.

Kapitel 16.1.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Utredningen framhåller att det är svårt att avgöra exakta kostnader vid ett införande av medborgarskapsprov och att uppgifterna i utredningen är uppskattningar och vid ett införande av medborgarskapsprov kommer det att innebära utgifter för såväl staten som kommunerna och enskilda. Enligt utredningen kommer staten att få utgifter på sammanlagt 400 miljoner kronor om förslaget kring medborgarskapsprov införs under perioden 2021-2028.

Att införa ett medborgarskapsprov är resurskrävande för staten och länsstyrelsen ställer sig tveksam till att den betydande ekonomiska satsningen inte kommer att resultera i avsedd effekt och nytta om den inte kompletteras med andra åtgärder. Länsstyrelsen Östergötland ställer sig tveksam till om kostnaden för att införa ett medborgarskapsprov får bättre effekt på inkludering i samhället än att satsa på förebyggande och främjande åtgärder. Det behövs även andra insatser som samhället kan bistå med för att individer ska känna samhörighet och ett inkluderande samhälle främjas.

Om ett medborgarskapsprov vill länsstyrelsen framhålla att det är viktigt att medborgarskapsprov kompletteras med främjande åtgärder för att öka inkludering och förebyggande åtgärder för att motverka exkludering. Vi vill särskilt lyfta fram



skolans roll och satsningar på barn och unga som den enskilt viktigaste satsningen för ett Sverige som håller ihop i framtiden.

Kapitel 16.4.1 Jämställdhet

Utredningen pekar på risker att ett införande av medborgarskapsprov får olika konsekvenser för kvinnor och män. Länsstyrelsen Östergötland efterlyser en fortsatt utredning och analys kring jämställdhet och konsekvenserna av ett eventuellt införande av medborgarskapsprov för kvinnor och män. Vilka nödvändiga åtgärder behöver införas för att stötta kvinnor i syfte att säkerställa att kvinnors förutsättningar och väg till ett svenskt medborgarskap är lika balanserat, rättvist och jämställt som för männen.

Ärendets beredning

I den slutliga handläggningen av detta ärende har förutom undertecknade deltagit: Linda Pergelius Thorbjörnson, chef för enheten för Social hållbarhet, Yvonne Thorsson, Integrationsutvecklare, Nina Ström, Karolina Hagström och Linnea Hjort, förvaltningshandläggare Rättsenheten Länsstyrelsen Östergötland, Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck, samt tjänstepersoner vid enheten för Social hållbarhet Länsstyrelsen Östergötland.

Detta yttrande har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Ann Holmlid
Länsråd

Yvonne Thorsson
Integrationsutvecklare

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.