

Regeringen (justitiedepartementet)
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.ema@regeringskansliet.se

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

Dnr Ju2021/00115

Sammanfattning

Skolverket kommenterar i yttrandet endast de förslag som direkt berör myndigheten. Det betyder att Skolverket varken avstyrker eller tillstyrker övriga förslag men påtalar några konsekvenser av de förslag som kan komma att påverka skolväsendet eller Skolverket som myndighet.

Skolverket avstyrker utredningens förslag

- att Skolverket ska ha ett samlat ansvar för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet,
- att Skolverket ska ta fram en bok i svenska och samhällskunskap,
- att Skolverket kontinuerligt ska ta fram medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap,
- att Skolverket kontinuerligt ska ta fram bedömningskriterier, rättningsinstruktioner för medborgarskapsprov och rätta medborgarskapsprovet.

Skolverket avstyrker i förslaget om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap benämningen ”kunskaper i svenska och samhällskunskap”, eftersom det snarare är kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället än i skolämnena svenska och samhällskunskap som ska bedömas.

Skolverket har enligt sin instruktion ett tungt och viktigt uppdrag när det gäller skolväsendet och det är således här myndighetens fokus bör ligga. Skolverket föreslås genom ett medborgarskapsprov indirekt sätta normen för vad som krävs för svenskt medborgarskap, vilket inte ligger inom myndighetens expertområde.

Skolverket anser att skolkunskaper och kunskaper för medborgarskap är skilda saker. En stark koppling till befintlig utbildning kan vara problematisk och

Skolverket befarar att detta kan påverka skolväsendet negativt. Med ett samlat ansvar för att utveckla medborgarskapsprovet riskerar Skolverket att indirekt få normera medborgarskapet samt indirekt genom rättningen inkomma med underlag för beslut om medborgarskap för enskilda individer. Genom att koppla medborgarskapskraven till undervisning riskerar man dessutom att göra läraren till en utövare av migrationsbeslut. Den starka kopplingen mellan avklarade studier och medborgarskap riskerar relationen mellan lärare och elev.

Skolverket anser utifrån erfarenheterna av provverksamhet att tidsplanen inte är realistisk och att kostnadsberäkningarna är osäkra.

Skolverkets synpunkter

1. Författningsförslag

Skolverket avstyrker i punkt 1.5 förslaget om förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Skolverkets expertområde är skollagen och dess bestämmelser, inte migrationslagstiftningen. Hela 18 § paragrafen i instruktionen beskriver Skolverkets arbete med skolväsendet och håller sig på en generell nivå förutom punkt 8 som vänder sig till en helt annan verksamhet än skolväsendet och är detaljreglerad.

Skolverket avstyrker i punkt 1.1 bland annat 7–10 §§ förslaget om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap benämningen ”kunskaper i svenska och samhällskunskap”. Genom att använda sig av benämningen för ämnen inom skolväsendet (se exempelvis 9 kap. 4 § skollagen (2010:800)) medför det en otydlighet i vad medborgarskapsprov är och vad som ska uppnås. Det som utredningen beskriver är snarare kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

11. Ansvar för medborgarskapsprovet

11.4 Fördelningen av ansvaret för medborgarskapsprovet

Utredningens förslag om Skolverkets ansvar för ett medborgarskapsprov finns främst i kapitel 11. De ansvar som Skolverket föreslås erhålla omnämns också i kapitel 7.1 Behov av ett särskilt prov i svenska, 7.2 Behov av ett särskilt prov i samhällskunskap? 7.5.1 Nivån på kunskaperna och en ny bok att basera provet på, 8.2 Andra sätt att visa kunskaper i svenska samt 10.1.2 Handläggningen efter införandet av nya bestämmelser, men eftersom huvudförslagen finns i kapitel 11 har myndighetens samlat sina synpunkter under denna rubrik.

Skolverket avstyrker den del av utredningens förslag som handlar om att Skolverket ska ha ett samlat ansvar för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet. I det ansvaret skulle ligga att ta fram en bok baserad på 3 § den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap, kontinuerligt ta fram medborgarskapsprov i svenska och

samhällskunskap, kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprov och rätta medborgarskapsprovet.

Skolverket har enligt sin instruktion ett omfattande och viktigt uppdrag när det gäller skolväsendet och det är således här myndighetens fokus bör ligga. Ett medborgarskapsprov har inte något med skolväsendet att göra. Skolverket anser därför att det är olyckligt att ett medborgarskapsprov kopplas till det uppdrag som myndigheten har. Enligt utredningens förslag ska Skolverket även ansvara för att ta fram rättningskriterier och bedömningsanvisningar för medborgarskapsproven. Detta skulle kunna innebära att det blir Skolverket som indirekt sätter normen för vad som krävs för svenskt medborgarskap, vilket inte ligger inom myndighetens expertområde.

De utmaningar som skolväsendet står inför med likvärdighetsproblem, skolegregation och digitalisering är bara några av de frågor som Skolverket behöver rikta sin odelade uppmärksamhet mot.

Utredningen föreslår att Skolverket ska ansvara för medborgarskapsprovet eftersom Skolverket redan i dag tar fram de nationella prov som används som stöd för betygssättning i skolväsendet. Dock vill Skolverket betona att myndigheten för den sakens skull inte tar fram några andra kunskapsprov än sådana som syftar till att ge lärare stöd vid betygssättning eller för att ställa diagnos på elevers kunskaper i förhållande till nationella kurs- och ämnesplaner. Ett medborgarskapsprov skulle ha ett helt annat syfte, nämligen att ge underlag för ett beslut om en individ ska kunna få medborgarskap eller inte.

Skolverket kan självklart, om det behövs, bidra med myndighetens kunskaper om beställning av prov och vad som kan krävas av prov för att vara tillförlitliga utan att därför ha ansvar för medborgarskapsproven.

Utredningen menar att medborgarskapsprovet får legitimitet om Skolverket ansvarar för dem. Skolverket anser dock att skolkunskaper och kunskaper för medborgarskap är skilda saker. En stark koppling till befintlig utbildning kan vara problematisk och Skolverket befarar att detta kan påverka skolväsendet negativt. Med ett samlat ansvar för att utveckla medborgarskapsprovet riskerar Skolverket att indirekt få normera medborgarskapet samt indirekt genom rättningen inkomma med underlag för beslut om medborgarskap för enskilda individer. Detta ingår inte och bör inte ingå i Skolverkets kompetensområde. Skolverkets arbete utgår från skollagen och skolväsendets behov. Med utredningens förslag ska myndigheten arbeta utifrån lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och föreslagna förordning.

Utredningen föreslår även att i stället för ett godkänt medborgarskapstest ska individen kunna uppvisa godkänt betyg i de befintliga skolkurserna i årskurs 9 och motsvarande på kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, på gymnasial nivå i ämnena samhällskunskap, svenska och svenska som andraspråk

och i svenska för invandrare kurs D. Även detta riskerar att få konsekvenser för skolväsendet. Genom att koppla medborgarskapskraven till undervisning riskerar man att göra läraren till en utövare av migrationsbeslut. Den starka kopplingen mellan avklarade studier och medborgarskap riskerar relationen mellan lärare och elev.

Om lärare dessutom riskerar att behöva förse Migrationsverket med exempelvis underlag för bedömning av dispens från kravet på medborgarskap skulle detta innebära en ny roll för lärarna som är svår att förena med ett ansvar för elevernas kunskapsutveckling.

Ytterligare stark koppling till befintlig undervisning skulle också uppstå genom att den bok och den provdel som ska pröva samhällskunskap föreslås ta avstamp i läroplanen för vuxenutbildningen och bland annat kursplanen för den grundläggande inledande kursen i samhällskunskap på grundläggande nivå för kommunal vuxenutbildning. Denna koppling förstärks när utredningen benämner kunskaperna som visat kunskaper i ”svenska” och ” prövar grundläggande samhällskunskap” vilket är samma benämningar som skolämnena.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I betänkandet föreslås att den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap och de föreslagna ändringarna i lagen om svenskt medborgarskap, högskoleförordningen och förordningarna med instruktion för Universitets- och högskolerådet respektive Statens skolverk ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Skolverket ansvarar för framtagandet av de nationella proven. Myndigheten arbetar även med digitalisering av de nationella proven och utifrån erfarenheterna av detta anser myndigheten att 2025 innebär en alltför snäv tidplan. För att ett prov ska mäta rätt saker krävs flera års arbete. Den tekniska utvecklingen tar tid och även om tekniken är i fas så det är många aktörer som ska samverka i ett gemensamt system. Detta system är ännu inte uppbyggt och alla inblandade behöver utbildas i systemet innan prov kan konstrueras och så småningom genomföras. Skolverket avstår därför från att föreslå något alternativt datum för ikraftträdande.

16.1.3 Konsekvensanalys Skolverket

Skolverket föreslås få ytterligare anslag för de ökade kostnaderna. De största osäkerheterna i kostnadsuträkningen gäller posterna det förberedande arbetet och den initiala konstruktionen av nya delprov. I dagsläget finns ingen IT-lösning på plats, det är något som behöver byggas upp. Även om inte utredningen föreslår att Skolverket ska ansvara för detta kommer det indirekt att påverka myndigheten genom att konstruktion av prov, instruktioner och bedömningsanvisningar ska baseras på den lösning som i framtiden kommer att arbetas fram.

Sammanfattningsvis anser Skolverket utifrån erfarenheterna av provverksamhet att tidsplanen inte är realistisk och att kostnadsberäkningarna är osäkra.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Annika Spiik
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även Eva Westberg, chefsjurist, Anna Westerholm, avdelningschef, Anders Boman, enhetschef, Yvonne Hoffmann, jurist, Ingrid Lindskog, senior rådgivare och Annika Spiik, undervisningsråd (föredragande) deltagit.