

Arbetsmarknadssektionen
Lotta Dahlerus
Utbildningssektionen
Annika Hellewell
Avdelningen för Ekonomi och styrning
Måns Norberg

Justitiedepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning

Medborgarskapet är en fråga mellan staten och den enskilde individen. De krav och kriterier som ska gälla för förvärv av medborgarskap är ett statligt ansvar och ligger utanför den kommunala och regionala kompetensen.

SKR begränsar yttrandet till de frågor som direkt eller indirekt kan få konsekvenser för landets kommuner och regioner. SKR vill understryka vikten av att detta förslag samordnas med Migrationskommitténs förslag om motsvarande krav för permanent uppehållstillstånd.

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap föreslås omfatta personer som har fyllt 16 men inte 67 år. SKR är positiv till de förslag som bidrar till att ge barn fler alternativ att visa de kunskaper i svenska och samhällskunskap som utredningen föreslår ska gälla för förvärv av svenskt medborgarskap. SKR invänder däremot emot de förslag som kopplar kontrollen av kunskapskraven för vuxna till den kommunala vuxenutbildningen (komvux).

- SKR tillstyrker att det tas fram ett särskilt prov i svenska och samhällskunskap för att förvärva svenskt medborgarskap.
- SKR ser viss risk, utifrån ett arbetsgivarperspektiv gällande påtryckningar gentemot lärare, med utredningens förslag att godkänt betyg i svenska för invandrare i kurs D, svenska eller svenska som andraspråk, samhällskunskap samt samhällsorienterande ämnen från komvux ska kunna vara ett sätt att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap. Samtidigt är det inte heller rimligt att den som redan uppvisat kunskaper i svenska ska prövas igen.
- SKR tillstyrker utredningens förslag att det ska vara möjligt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap genom godkänt betyg i ämnet från grundskolan och gymnasieskolan som alternativ till medborgarskapsprovet.
- SKR anser att utredningens förslag på ekonomisk kompensation till kommunerna för de ökade behoven inom vuxenutbildningen som förslagen väntas ge är otillräcklig, och att kompensationen måste tillföras sektorn utan nya administrativa pålagor.
- SKR instämmer i att förslaget kan leda till ökad ojämställdhet för pojkar och flickor samt kvinnor och män och att det finns behov av att vidta olika åtgärder

för att förhindra detta. SKR efterfrågar emellertid ett förtydligande på hur detta ska genomföras och av vem.

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

Avsnitt 6.1

SKR vill lyfta vikten av samordning med det förslag som Migrationskommittén presenterade i september 2020 om motsvarande krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap som grund för permanent uppehållstillstånd eftersom det har beröringspunkter med förslagen som presenteras i denna utredning. Dels eftersom det är frågan om samma typ av krav, dels eftersom permanent uppehållstillstånd är ett kriterium för att kunna förvärva medborgarskap. Migrationskommittén föreslår att kraven på kunskaper i svenska ska motsvara en något lägre nivå än vad som föreslås i denna utredning. I dagsläget är det emellertid fortfarande ovisst huruvida Migrationskommitténs förslag kommer att leda till lagstiftning och tidsplanen för det.

SKR anser att regeringen bör överväga om det är motiverat, utifrån ett resursperspektiv, att ställa krav i fråga om språk och samhällskunskap för både permanent uppehållstillstånd och medborgarskap, då dessa prövningar kan ske inom en tidsram på några år.

Kapitel 7 Ett medborgarskapsprov

Avsnitt 7.1 och 7.2

SKR anser att huvudansvaret för prövning av kunskaper för förvärvande av svenskt medborgarskap ska ligga på staten och tillstyrker därför förslaget om att ett särskilt prov tas fram för detta ändamål.

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

Avsnitt 8.1 och 8.2

SKR vill understryka vikten av att utrikes födda personer erhåller goda kunskaper i svenska och samhällskunskap då det utöver de vinster det medför för de enskilda individerna genom att öka förutsättningarna för målgruppen att aktivt delta i samhällslivet och att komma in på arbetsmarknaden också innebär vinster för samhället i stort.

Utifrån ett arbetsgivarperspektiv ser SKR en viss risk för påtryckningar gentemot lärare med utredningens förslag att godkänt betyg i svenska för invandrare i kurs D, svenska eller svenska som andraspråk ska kunna vara ett sätt att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap. Samtidigt är det inte heller rimligt att den som

redan uppvisat kunskaper i svenska ska prövas igen. Erfarenheter från det regelverk som rör uppehållstillstånd för studier visar att lärare riskerar att hamna i en utsatt position då de upplevt en större press i betygssättning när ett underkänt betyg medför att en elev riskerar utvisning från Sverige.

SKR vill understryka att förslaget om alternativet att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap genom godkänt betyg i sfi i kurs D, svenska eller svenska som andraspråk från komvux på grundläggande eller gymnasial nivå, med all sannolikhet riskerar att medföra ett ännu högre tryck på en redan ansträngd verksamhet.

Den kommunala vuxenutbildningen förväntas spela en avgörande roll för flera stora samhällsutmaningar som nyanländas etablering, individers möjlighet att byta yrke och kompetensförsörjningen till arbetslivet. SKR ser att kraven på komvux har ökat och kan förväntas öka ytterligare under kommande år. Arbetsförmedlingen har därtill ett förtydligt uppdrag om att anvisa fler individer till reguljära studier. En trolig utbildningstapp ska också hanteras framöver som en konsekvens av pandemin. I dagsläget råder dessutom brist på behöriga lärare inom sfi och svenska som andraspråk.

Enligt utredningens förslag ska de prov som särskilt tas fram för medborgarskap innebära en kostnad för den enskilde. Studier inom vuxenutbildningen är kostnadsfria vilket troligen innebär att fler skulle välja att studera de kurser som krävs för ett medborgarskap inom ramen för komvux.

Om den enskilde redan besitter de kunskaper som krävs i svenska men inte har ett slutbetyg från sfi kurs D finns möjlighet att göra en så kallad särskild prövning inom komvux som medför en avgift för vissa elever som är avsevärt lägre än utredningens förslag till avgift för det statliga provet. Gällande särskilda prövningar har SKR tidigare påtalat de oklarheter som råder gällande ansvarsfrågan, vad som är hemkommunens ansvar respektive huvudmannens. Under pandemin har flera kommuner framfört till SKR att de ser en anstormning av prövningar vilket leder till ökade ekonomiska konsekvenser. SKR påtalade situationen redan 2016 i remissyttrande *Validering med mervärde (Ds 2016:24)* där förbundet lyfte att det för en enskild person är möjligt att få en prövning genomförd varhelst en viss utbildning anordnas i landet. Som systemet är utformat är det kommunen där personen genomgår provet som får stå för kostnaden även om det inte är hemkommunen.

Det är inte ovanligt att individer väljer att upprepat genomgå prövning hos olika huvudmän i olika delar av landet. Den avgift som huvudmannen kan ta ut täcker inte kostnaden för provet och har inte ändrats på flera år. De elever som inte har fått godkänt på avslutad sfi-kurs omfattas inte heller av avgiften.

SKR vill mot bakgrund av ovan nämnda understryka att de kriterier som avgör rätten till medborgarskap är ett statligt ansvar och att lagstiftningen därför ska utformas så att det tydligt framgår.

Att språkkravet kopplas till godkända betyg kan få så kallade inlåsningseffekter genom att individer kvarstår i studierna under en längre tid än vad som bedöms vara motiverat. Det är SKR:s erfarenhet att det finns individer där det, med hänsyn till den enskildes förutsättningar och bakgrund, finns andra studielösningar eller arbete som bedöms vara lämpligare än studier. Det kan även innebära att personer som tidigare avslutat studierna på grund av en anställning önskar att återuppta studierna i syfte att kunna få medborgarskap, trots att individen är etablerad i arbetslivet och samhället.

8.2.2 Alternativa sätt att visa kunskaper för barn och ungdomar från 16 år

SKR tillstyrker utredningens förslag att det ska vara möjligt att visa kunskaper i svenska genom godkänt betyg i ämnet från grundskolan och gymnasieskolan som alternativ till medborgarskapsprovet.

SKR instämmer i att det är rimligt att så långt som möjligt nyttja de befintliga system som finns för undervisning och examination i grundskola och gymnasium. Eleverna befinner sig redan i skolan och inom ramen för utbildningen har eleverna rätt till stöd för att nå målen för utbildningen. Att erhålla svenskt medborgarskap medför då inte heller några kostnader för eleverna vilket medborgarskapsprovet skulle ha gjort. Utifrån barnets bästa är det därför den lösning som är mest gynnsam för de åldersgrupper som finns inom den obligatoriska skolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Att få ett godkänt betyg i svenska eller svenska i slutet av den obligatoriska skolan, inom ramen för ett introduktionsprogram eller efter den första kursen i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan visar även på att eleven i fråga har tillfredsställande kunskaper i det svenska språket. Detta har även stor betydelse för skolresultaten i stort.

Som nämnts tidigare ska elever få det stöd de behöver för att nå kunskapskraven, dvs. ett godkänt betyg. Samtidigt är det ett relativt stort antal elever som av olika anledningar inte når ett godkänt betyg i framför allt svenska som andraspråk. Många av dessa elever har kommit till Sverige i högre skolålder. Det finns ingen analys i betänkandet av vad som händer med dessa elever och inte heller vilken roll läraren eller skolan förväntas ha om en elev inte får ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk och därmed inte uppfyller kraven för ett svenskt medborgarskap. SKR befarar att förslaget därmed kan leda till att ett orimligt stort ansvar läggs på lärarna som kan komma att uppleva att de är ansvariga för att en elev ska få ett svenskt medborgarskap. Det kan även leda till ytterligare påtryckningar från elever och vårdnadshavare att ge ett godkänt betyg. Redan i dag förekommer påtryckningar på lärare att sätta högre betyg. Sammantaget leder det till en ännu mer ansträngd arbetssituation för lärarna.

Lyckas dock inte eleverna att få godkänt betyg, trots att skolan har gett eleverna det stöd de har rätt till, ska eleverna i enlighet med utredningens förslag ha möjlighet att genomföra medborgarskapsprovet. Provet ska dock vara kostnadsfritt för barn som omfattas av kravet, det vill säga barn mellan 16 och 18 år. Provet ska också utformas

och genomföras på ett sådant sätt att alla elever på ett så enkelt sätt som möjligt kan delta.

8.3.1 Alternativa sätt att visa kunskaper i samhällskunskap

SKR tillstyrker förslaget om att det ska vara möjligt att visa kunskaper i samhällskunskap genom godkänt betyg i samhällskunskap från grundskola och gymnasieskolan.

Motsvarande argument som framförs under förslag 8.2.2 gäller även för detta förslag.

Ämnet samhällskunskap är ett ämne med omfattande kunskapsinnehåll där det även ställs krav på att eleverna ska kunna se samband och föra resonemang om olika företeelser som hör till ämnet. Detta kräver i sin tur att eleverna har goda kunskaper i det svenska språket.

SKR ser även en viss risk utifrån ett arbetsgivarperspektiv gällande påtryckningar gentemot lärare, med utredningens förslag att godkänt betyg i samhällskunskap från komvux ska vara ett alternativ att visa kunskaper för att förvärva svenskt medborgarskap.

Ett alternativt sätt att påvisa tillräckliga samhällskunskaper för medborgarskap föreslås vara genom att fullgöra vissa kurser inom den kommunala vuxenutbildningen, som godkänt betyg i den grundläggande kursen i samhällsorienterande ämnen. Utredningen bedömer dock inte att detta kommer att medföra en ökad efterfrågan på vuxenutbildning. SKR delar inte den bedömningen, och skälet är återigen att kurser inom vuxenutbildningen är avgiftsfria medan den alternativ vägen genom prov är förknippat med en kostnad.

Kapitel 9 Dispens från kravet i svenska och samhällskunskap

Avsnitt 9.1 och 9.2

SKR tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att få dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskap.

SKR är positiv till förslaget att ge dispens till de personer som av olika skäl inte har förmågan att klara proven som ska ligga till grund för medborgarskap eftersom människors förutsättningar och förmåga att lära sig och utveckla ett andraspråk varierar.

Enligt utredningen måste det göras en prövning för att komma fram till om särskilda skäl föreligger. Det innebär att det måste göras en helhetsbedömning av individens funktionsnedsättning eller personliga förhållanden, hur omfattande de är och hur stor sannolikheten är för att denne sett över tid inte kommer att kunna nå uppställda krav.

SKR anser att den statliga myndighet som har till uppdrag att pröva rätten till medborgarskap också ska ansvara för att avgöra om särskilda skäl föreligger som

utgör grund för beslut om dispens samt att förfarandet präglas av transparens och tydlighet för att säkerställa att likvärdiga bedömningar görs.

Elever med intellektuell funktionsnedsättning går ofta i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Eleverna i grundsärskolan får bara betyg om de eller deras vårdnadshavare begär det. För elever i träningskolan, en inriktning i grundsärskolan, ges inte betyg. Eleverna i gymnasiesärskolan får betyg i alla kurser medan eleverna inom individuella program, inriktning inom gymnasiesärskolan, inte ges betyg. Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, som autism och adhd, går ofta i grundskolan och gymnasieskolan. Det finns en viss överrepresentation bland dessa elever när det gäller underkända betyg. Det finns även elever som av andra orsaker skulle kunna vara aktuella för förslaget om dispens.

Av betänkandet framgår dock inte vad som specifikt gäller för elever i skolan, för vilka elevgrupper särskilda skäl för dispens kan anses föreligga eller vem som ska avgöra detta.

Kapitel 16 Konsekvensanalys

16.2.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

SKR anser att utredningens förslag på ekonomisk kompensation till kommunerna för de ökade behoven inom vuxenutbildningen som förslagen väntas ge är otillräcklig, och att kompensationen måste tillföras sektorn utan nya administrativa pålagor.

Ett alternativt sätt att påvisa tillräckliga språkkunskaper för medborgarskap föreslås vara genom att fullgöra D-kursen inom svenska för invandrare (sfi) i den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen bedömer därför att fler kommer att söka sig vidare till denna nivå inom sfi. SKR delar denna bedömning, inte minst med tanke på att studier inom kommunal vuxenutbildning är avgiftsfria medan ett medborgarskapsprov skulle innebära en kostnad för den enskilde. Utredningen för ett resonemang utifrån de beviljade medborgarskapen under 2019, och hur många av dessa som läst sfi på nivå C, men inte D, och utifrån detta dragit slutsatser kring hur många fler deltagare i sfi D som skulle kunna tillkomma. Att platsbehovet på lägre nivåer skulle öka bedömer utredningen inte som sannolikt. Enligt SKR innebär metoden för att uppskatta behovsökningen en underskattning. SKR anser att antalet personer inom sfi kommer att öka även på lägre nivåer som en konsekvens av språkravet, och inte bara synas genom att genomströmningen mellan den näst högsta och den högsta nivån ökar. SKR har inget underlag för att bedöma hur mycket högre intresset för sfi kommer att bli, och innan en eventuell ekonomisk reglering görs behövs ett bättre underlag tas fram. Även utredningens uppgift kring kostnaden per elev förefaller i underkant jämfört med den redovisade kostnaden.

SKR delar utredningens bedömning att detta skulle innebära ett utökat åtagande för kommunerna och att det ska regleras ekonomiskt. Utredningen föreslår att

utgiftsområde 16 (Utbildning) ska tillföras medel, 20 miljoner, för detta ändamål. Exakt hur medlen ska komma kommunerna till del framgår inte. SKR vill undvika nya administrativa bördor för kommunerna, varför bidrag som innebär ett sökförfarande måste undvikas. Regleringen bör istället tillföras det generella statsbidraget. Det finns inom kostnadsutjämningen en modell för vuxenutbildning som på ett acceptabelt sätt bör fånga de kommunvisa skillnaderna i behov. I andra hand bör en fördelningsnyckel tas fram, där ett bidrag skulle utgå utifrån beräknade behov i kommunerna och att bidraget därmed fördelas utan sökförfarande.

SKR vill att även det utökande åtagande gällande godkänt betyg i samhällsorienterande ämnen finansieras och vill även här se en ekonomisk reglering via det generella statsbidraget. Det är mycket svårt att uppskatta hur mycket platsbehovet skulle öka och därmed hur stor regleringen skulle behöva vara. En uppföljning efter ett par år skulle behövas.

Det är idag också en möjlighet att få ett kursbetyg inom vuxenutbildning genom provning, dvs via ett provtillfälle få en utvärdering av sina kunskaper. Kommunerna får ta ut en avgift på maximalt 500 kronor för ett provtillfälle, dock ej för alla elever. SKR ser en uppenbar risk att efterfrågan på detta kommer att öka i och med att avgiften för medborgarspasprovet föreslås vara högre. Kommunerna måste därför ges möjlighet att ta en avgift för samtliga elever som motsvarar kommunernas kostnader, samt en avgift som inte styr personer från medborgarskapstest till provning inom vuxenutbildning. Alternativt måste det klargöras att ett kursbetyg som uppnåtts genom provning inte kan ligga till grund för en ansökan om medborgarskap.

Övriga konsekvenser

16.4.1 Jämställdhetsperspektivet

SKR understryker att förslaget om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskap riskerar att leda till ökad ojämställdhet mellan pojkar och flickor samt kvinnor och män och instämmer därför i att det finns behov av att vidta åtgärder för att komma till rätta med det. SKR anser dock att ett förtydligande behövs av hur de riktade stödinsatser är tänkta att utformas och genomföras och vem som ska ansvara för att tillhandahålla de insatser som bedöms vara nödvändiga.

SKR anser att jämställdhetsperspektivet ska beaktas så att nödvändiga åtgärder vidtas för att garantera att kvinnor och män erbjuds det stöd som erfordras för att skapa rätt förutsättningar att klara kunskapsprovet. Det har varit en del av utredningens uppdrag att beakta de jämställdhetspolitiska målen och vikten av att ge lika goda förutsättningar för integration för kvinnor och män. Utredningen påtalar att det finns stöd i forskningen att just språkrav, framför andra krav som till exempel vandels- och försörjningskrav, är det krav som utgör det största hindret för medborgarskap och att det framförallt drabbar äldre och kvinnor. Utredningen gör bedömningen att tre av de

jämställdhetspolitiska målen är av särskild relevans: makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet samt jämställd utbildning. SKR anser att en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet också är ett relevant mål. Föräldraledighet är en viktig anledning till varför etablering i arbets- och samhällslivet tar längre tid för utrikes födda kvinnor än för män, vilket även får negativa konsekvenser för integration och jämställdhet.

Utredningen konstaterar vidare att även andra grupper, äldre och personer med låg eller ingen utbildningsbakgrund riskerar att drabbas av att krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap införs för medborgarskap. SKR bedömer att även denna aspekt bör tas i beaktande vid införandet av medborgarskapsprov utifrån ett diskriminerings- och jämlikhetsperspektiv. SKR anser att det även i detta hänseende bör förtydligas hur dessa riktade stödinsatser är tänkta att utformas och genomföras och vem som ska ansvara för att tillhandahålla de insatser som bedöms vara nödvändiga

I utredningen refereras till studier från Danmark och Nederländerna, två länder som infört motsvarande krav på språk- och samhällskunskaper. Studierna visar att ett språkkrav medför att färre medborgarskap beviljas samt att tiden för förvärv av medborgarskap generellt förlängs. SKR anser därför att en fördjupad analys bör göras utifrån svenska förhållanden för att få en relevant bild av vilket stöd som krävs här för att ovan nämnda grupper ges likvärdiga förutsättningar att klara medborgarskapsprovet.

När det gäller de yngre målgrupperna, elever i skolan, är dock situationen annorlunda än hos vuxna. Pojkar har under en längre tid presterat sämre än flickor i skolan. En större andel pojkar har sämre läsförståelse, lägre meritvärde, lägre behörighet till gymnasieskolans nationella program och lägre genomströmning inom främst de högskoleförberedande programmen i gymnasieskolan. Detta gäller framförallt pojkar med utländsk bakgrund och som har föräldrar med låg utbildningsbakgrund. Redan i dag görs omfattande insatser för att komma tillrätta med dessa problem men skillnaderna mellan könen i skolresultat måste beaktas om förslaget införs i sin nuvarande form. Det finns annars risk för att pojkar i lägre utsträckning än flickor erhåller ett svenskt medborgarskap på grund av att pojkar presterar sämre i skolan än flickor.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

Vänsterpartiet lämnar en reservation enligt bilaga.

Styrelsen
2021-03-26

Reservation från Vänsterpartiet

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

Vänsterpartiet avvisar förslaget om att ställa krav på vissa kunskaper i svenska språket samt samhällskunskap för att kunna erhålla ett svenskt medborgarskap. Vi kan inte se några positiva effekter av att sätta upp ytterligare hinder och svårigheter för människor som bott länge i Sverige att erhålla ett svenskt medborgarskap.

Förslaget är ett paradigmskifte i hur vi historiskt sett på rättigheter i Sverige. Där majoriteten tidigare sett rättigheter som en nyckel till integration som ska öppna upp dörrar, är detta förslag ett skifte mot att betrakta rättigheter i samhället som belöningar vissa kan få om de mot alla odds lyckas ta sig igenom dessa stängda dörrar. Ett sådant skifte i synen på rättigheter får inte bara konsekvenser för de som omfattas av det, utan för alla i samhället.

Vänsterpartiet motsätter sig en sådan utveckling. Vi ser att det även får de negativa effekter för samhället i stort om några av oss hålls utanför. Det finns ingen tvekan om att språk och kunskap om samhället är en viktig del av allas våra möjligheter att vara en del av samhället. Dock finns det ingen kunskap som visar att språkrav ger positiva effekter för utveckling av språkkunskap (vilket framgår av forskning som gjorts i samband med framförallt krav för medborgarskap).

Istället är det andra faktorer som påverkar möjligheten till effektiv språkinläring som till exempel trygghet och aspekter rörande språkundervisningens kvalitet. Om vi vill ge bättre förutsättningar för inläring av svenska språket bör vi alltså istället ge möjlighet till SFI från dag ett, trygga permanenta uppehållstillstånd och en möjlighet att komma in på arbetsmarknaden.