



**LUNDS**  
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer  
V 2021/99

2021-04-15

Justitiedepartementet

Rektor

## **Yttrande över betänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällsvetenskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2)**

Ert dnr Ju2021/00115

Lunds universitet avger härmed synpunkter på rubricerat betänkande. Vid universitetet har synpunkter inkommit från samhällsvetenskapliga fakulteten, Humanistiska och teologiska fakulteterna, juridiska fakulteten samt sektionen Student och Utbildning. Synpunkterna på betänkandet från juridiska fakulteten bifogas i bilaga 1.

### **Inledande synpunkter**

Lunds universitet ställer sig tveksamma till att införandet av ett kunskapsprov skulle leda till en bättre integrationsgrad. Universitetet vill därför understryka att den vetenskapliga grunden för betänkandets förslag till kunskapsprov som helhet är svag och universitetet ställer sig därmed bakom det expertutlåtandet i ämnet som bifogas betänkandet (Bevelander, s. 411-415).

Lunds universitet avstyrker förslaget att medborgarskapsprovet ska genomföras av universitet och högskolor samordnat av UHR. Anledningen till detta är flera. Det viktigaste skälet är att detta uppdrag är direkt olämpligt utifrån lärosätenas roll i samhället.

Universitets och högskolors uppdrag definieras av högskolelagen, i vilken det fastställs att lärosätena ska bedriva utbildning och forskning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Att utöka lärosätenas uppdrag med ett medborgarskapsprov är därmed i strid mot högskolelagen. Lärosätenas verksamhet, deras självständighet och den akademiska friheten måste främjas och värnas.

Ytterligare skäl är att medborgarskapsprovet inte kan jämföras eller likställas med högskoleprovet. Det finns heller inga samordningsvinster. Medborgarskapsprovet handlar om att individen genom ett prov ska visa kunskaper på en viss fastslagen nivå för att därigenom få vissa nya rättigheter och skyldigheter i samhället. Högskoleprovet rör tillträde till högskolan och ges vid två tillfällen per år och är dessutom ett pappersprov som utförs skriftligt. Medborgarskapsprovet är däremot tänkt att utföras digitalt ett flertal gånger per år och ska dessutom innehålla en muntlig del. Det skulle kräva en helt ny organisation eftersom det inte finns kapacitet för att ta hand om det inom ramen för nuvarande verksamhet. Vidare är frågan om finansiering viktig, hur ska intäkterna från provavgiften fördelas mellan de olika inblandade myndigheterna, och förväntas den täcka kostnaderna? Vad det gäller den föreslagna avgiften för provet, 2 500 kr för både svenska och samhällskunskap, anser Lunds universitet att den är i högsta laget för den enskilde individen vilket i sig kan utgöra ett hinder för att ansöka om medborgarskap.

Universitetet har utöver ovanstående en rad synpunkter på utbildningens innehåll, genomförandet samt formerna för utbildningen.

### Synpunkter gällande bedömning av en specifik språklig nivå som rimlig för medborgarskap

Bedömning av en specifik språklig nivå som rimlig att fordra för medborgarskap är till syvende och sist ett politiskt ställningstagande. Sådan bedömning kan möjligen delvis vila på forskning som rör specifikt migration, integration och naturalisering. Evidens från forskning i språkinlärning som ett sådant ställningstagande skulle kunna grunda sig på saknas varför Lunds universitet här måste hänvisa till andra discipliner och därmed, exempelvis det i betänkandet bifogade expertutlåtandet i ämnet (Bevelander, s. 411-415). Ett eventuellt införande av språkprov för medborgarskap bör därför föregås av en försöksverksamhet med omfattande inslag av forskning för att utreda förutsättningar och hinder för olika grupper av invandrare och säkerställa likabehandling oavsett förkunskaper och övriga förutsättningar.

### Synpunkter gällande vägarna för att visa kunskaper i svenska

Lunds universitet anser att de föreslagna vägarna för att visa kunskaper i svenska, utöver ett särskilt prov, synes vara tydligt jämförbara och likvärdiga. Universitetet noterar dock att kravet på sfi nivå D ligger något högt i jämförelse, alltså över de nivåer som föreslås för provet. Lunds universitet vill påpeka att det är viktigt att om ett prov ska införas måste tillräcklig tid för förberedelse ges till alla grupper, oavsett de synnerligen varierande förkunskaper och förutsättningar som olika grupper av invandrare kan förväntas ha. Avseende tid bör hänsyn tas till faktorer såsom språkliga förkunskaper, studiebakgrund och samtida sysselsättning i Sverige. Slutligen uppstår skillnader mellan den som i det dagliga livet i Sverige konfronteras med behov av att använda svenska och den som till största delen befinner sig i en icke-svenskspråkig miljö. Det senare är fallet såväl för personer som bor i områden med låg andel svensktalande som för personer som invandrat för studier på engelskspråkiga program eller för arbete i engelskspråkiga

miljöer, exempelvis internationella mastersstudenter och internationellt rekryterad expertis inom akademi och näringsliv. Dessa senare kategorier kan visserligen förväntas ha god studievana och god förmåga att inhämta kunskaper i språket men universitet anser att ökad tillgänglighet till utbildning som är särskilt anpassad i nivå, studietakt och schemaläggning över tid skulle behövas för dessa grupper.

### Synpunkter gällande formerna för medborgarskapsprovet

Lunds universitet vill här påpeka förslaget att proven i så hög grad som möjligt ska vara digitaliserade innebär höga krav på digital kompetens hos provtagarna. Det senaste årets stora omläggning till digital undervisning och digital tentamen har, bland annat, tydliggjort behovet av att provtagare är välbekanta med och är bekväma i provmiljön. Därtill har erfarenheten visat att andelen anmälningar av fusk vid tentamen har ökat markant men att detta i icke ringa grad har berott på otydligheter och missförstånd rörande instruktioner och former för proven. Samtidigt som det är angeläget att medvetet fusk beivras (jfr. s. 18, 223, 241, 265, 266, 302, avsnitt 12.4 s. 304ff.) är det således också viktigt att arbeta förebyggande för att undvika oavsiktligt fusk. Provtagarna bör därför i hög omfattning ha getts tillfälle att bekanta sig med den aktuella testmiljön i förväg. Möjlighet bör ges till såväl förberedande prov som omprov. Detta för att säkerställa att det som testas är de faktiska kunskaperna och inte vanan vid att skriva prov – vare sig generellt sett eller i en digital miljö. För att på ett rättvisande sätt kunna visa sina faktiska färdigheter och kunskaper krävs att provtagaren är trygg och bekväm med provmiljön.

Betänkandet föreslår vidare att muntliga prov ska ske genom inspelning av ljudfiler som rättas i efterhand. Detta är redan idag formen för de muntliga proven inom ramen för Tisus när provtagaren befinner sig utomlands. Under pågående pandemi har denna metod därtill använts vid arrangerande av Tisus vid

Lunds universitet. Av denna erfarenhet har universitetet dragit lärdomen att förinspelat material som rättas i efterhand generellt sett bedöms strängare än vad fallet är när den muntliga färdigheten bedöms i en intervju i realtid. Det faktum att den som bedömer inspelningarna kan lyssna flera gånger och ha fullt fokus endast på provtagarens tal – och alltså inte distraheras av sin egen medverkan eller omgivande faktorer – och därtill kan lyssna på samma inspelning flera gånger ökar känsligheten för detaljer.

Lunds universitet har, som framgår av ovanstående, endast smärre invändningar när det gäller utformningen av eventuella prov i svenska och inga synpunkter när det gäller föreslagen nivå. Lunds universitet ser det däremot som angeläget att adekvat förberedande utbildning tillhandahålls för samtliga potentiella provtagare. Det är synnerligen angeläget att säkerställa att ingen faktisk skillnad görs mellan invandrare med olika akademisk bakgrund, olika grad av studievana och olika omfattning av skolgång före ankomst till Sverige. Det är därmed angeläget, om prov ska införas, att en mer utförlig statistik tas fram som visar godkännandegraden i relation till såväl ursprungsland/modersmål som utbildningsbakgrund och att nödvändiga insatser görs för att säkerställa att ingen grupp blir förfördelad. Ett införande av kunskapsprov för medborgarskap med syfte att öka integrationen får på intet sätt leda till motsatsen. Prov måste vara så utformade att de står i samklang med de grundläggande normer rörande jämlikhet och jämställdhet, mänskliga rättigheter och demokratiska värden, principer och processer som provtagarna förväntas känna till för att klara det föreslagna provet i samhällskunskap. Detsamma gäller den utbildning inför proven som måste tillhandahållas.

Diskriminering på grund av socioekonomisk klass eller etniskt ursprung måste undvikas. Detta innebär behov av anpassad utbildning. Behovet gäller den högutbildade invandrade arbetskraft som inte möter svenska i det dagliga livet på en arbetsplats där engelska är arbetsspråk. Det gäller även den invandrare som saknar läs- och skrivkunskaper i det egna

modersmålet och som efter ankomst till Sverige haft små möjligheter i vardagen att möta svensktalande och därmed öva språket.

### Synpunkter angående krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för erhållande av permanent uppehållstillstånd

Betänkandet kommenterar (s. 45-49) också förslaget från Migrationskommittén (SOU 2020:54) om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för erhållande av permanent uppehållstillstånd. SOL ser detta förslag som potentiellt problematiskt. Det noteras i sammanhanget bland annat att uppehållsrätt för medborgare inom EES likställs med permanent uppehållstillstånd. Ett kunskapskrav för erhållande av svenskt medborgarskap gäller därmed lika för alla, medan krav på kunskaper även för erhållande av permanent uppehållstillstånd skulle innebära olika villkor för medborgare från olika länder som exempelvis arbetar eller studerar i landet. Lunds universitet administrerar regelbundet ansökningar om uppehållstillstånd för exempelvis doktorander och gästforskare från hela världen. Det är angeläget att hinder för denna internationella rekrytering av studenter och arbetskraft minimeras.

### Synpunkter avseende innehållet i det föreslagna provet i samhällskunskap

Bland den information som provet ska omfatta nämns (s. 16 och i författningskommentarerna s. 404) ”[h]ur traditioner har betydelse och hur de har påverkat det svenska samhället”. Formuleringen är hämtad ur ett par kursplaner från Komvux (jfr. betänkandet s. 202). Där står den dock i ett större sammanhang som behandlar livsåskådning, identitet och etniskt förhållningssätt. Utan sitt sammanhang blir formuleringen svårbegriplig då det inte framgår hur ”traditioner” definieras eller vilket slags ”påverkan” som avses.

## Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av stf förvaltningschef Cecilia Billgren efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av utredare Carina Wickberg, Universitetsledningens kansli.

Erik Renström

2021-03-26

Dnr V 2021/99

Juridiska fakultetsstyrelsen  
Professor Henrik Wenander  
Professor Jessica Almqvist

Lunds universitet  
Rektor

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

Ju2021/00115

Juridiska fakultetsstyrelsen, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professorerna Henrik Wenander och Jessica Almqvist.

Fakultetsstyrelsen har inget att invända mot det övergripande innehållet i förslaget. Nedan lämnas mer detaljerade synpunkter på några av de enskilda bestämmelserna.

### Bestämmelserna om medborgarskapsprov (kapitel 7)

Enligt förslaget till ändring i lagen om svenskt medborgarskap ska för förvärv av medborgarskap krävas att kunskaper i svenska och samhällskunskap har visats, primärt genom ett medborgarskapsprov (13 och 13 a §§ förslaget till ändring i lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap). Enligt förslaget till 13 d § samma lag ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om provet.

När det först gäller formen för rättslig reglering av medborgarskapsprovet konstaterar fakultetsstyrelsen, liksom betänkandet (s. 152), att regler om svenskt medborgarskap ska ges i form av lag (8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen). Sådana regler hör till det område där det inte är möjligt för riksdagen att delegera normgivningsmakt till regeringen eller att tillåta subdelegation till förvaltningsmyndighet. Föreskrifter i förordningsform avseende medborgarskap är endast tillåtna i den mån de avser verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen; jfr Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl. 1999). Sådana verkställighetsföreskrifter ska röra tillämpningsföreskrifter av administrativ karaktär. De får inte tillföra regleringen något nytt i sak så att de exempelvis innebär ett åliggande för enskilda som går längre än de aktuella lagbestämmelserna (prop. 1973:90 s. 211). Bestämmelserna i 2 och 3 §§ i förslaget till förordning om medborgarskapsprov i svenska innehåller dock detaljerade bestämmelser om vad provet ska omfatta. Inte minst bestämmelserna i den föreslagna 3 § om provet i samhällskunskap upptar ett antal punkter som inte enbart kan ses som administrativa tillämpningsföreskrifter.



Fakultetsstyrelsen anser att de föreslagna bestämmelserna om provets innehåll ska ges i form av lag.

När det sedan gäller det föreslagna innehållet i provet vill fakultetsstyrelsen uppmärksamma att två av delområdena i provet ska vara "Sveriges grundlagar, det svenska rättssystemet och principer för rättssäkerhet" och "Övergripande kunskap om EU och andra viktigare internationella samarbeten" (3 § 8 och 14 i den föreslagna förordningen). Även om det givetvis är mycket viktigt med kunskaper om Sveriges och EU:s statskick ifrågasätter fakultetsstyrelsen om det här rör sig om kunskaper som i praktiken kan förutsättas bland dem som nu är svenska medborgare (jämför angående de bristande kunskaperna om EU:s system SOU 2016:10 *EU på hemmaplan* s. 50 ff.). Den fortsatta beredningen av förslaget bör uppmärksamma denna fråga.

Enligt delegation

Henrik Wenander

Jessica Almqvist