



Regeringskansliet (Justitiedepartementet)
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till ju.ema@regeringskansliet.se

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

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har anmodat Umeå universitet att yttra sig över betänkandet *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap* (SOU 2021:2). Rektor har fastställt yttrandet. Yttrandet baserar sig på underlag dels från Juridiska institutionen, dels från Planeringsenheten och Studentcentrum. Underlaget från Juridiska institutionen, som avser betänkandet i sin helhet, är utarbetat av universitetslektor Fanny Holm, universitetsadjunkt Ida Asplund och universitetslektor Karin Åström. Underlaget i den del som rör universitets och högskolors roll i genomförandet är utarbetat av utredare Anders Sturk Steinwall vid Planeringsenheten samt Helena Lindvall vid Studentcentrum.

Sammanfattning

Umeå universitet **avstyrker** betänkandets förslag. Det gäller i synnerhet förslaget att universitet och högskolor skulle ansvara för genomförandet av ett medborgarskapsprov.

När det gäller förslagen i sin helhet har granskningen visserligen inte identifierat några tydliga rättsliga hinder, men däremot oklarheter och farhågor i sådan omfattning att vi inte anser att förslagen kan tillstyrkas. Detta gäller frågor såsom huruvida förslagen kan väntas uppnå sitt syfte, konsekvenser gällande integration, vilken personkrets som ska omfattas av kraven samt hur utredningar av anpassning och dispens ska gå till. Det gäller också den oklara ansvarsfördelning som föreslås kring provets genomförande.

Om ett medborgarskapsprov ändå skulle införas avvisar Umeå universitet bestämt den föreslagna rollen för universitet och högskolor i provets genomförande som principiellt olämplig.

Inledande synpunkter

Umeå universitet har granskat betänkandet med hjälp av den juridiska sakkunskap som finns vid lärosätet. Vid denna granskning har inte några tydliga rättsliga hinder mot förslagen identifierats. Till exempel följer



UMEÅ UNIVERSITET

förslagets utformning av bestämmelser om överklagande och ändring av beslut regleringen i den allmänna förvaltningsrätten och tillvaratar den enskildes intresse av rättssäkerhet. Det kan dock konstateras att utredningen lider av en del oklarheter och att förslagen väcker vissa farhågor. Dessa adresseras i yttrandets första del.

Umeå universitet besvarar också remissen i egenskap av föreslagen genomförare av medborgarskapsprov. Som vi utvecklar i yttrandets andra del är detta en roll som vi bestämt avvisar på både praktiska men framför allt principiella grunder. Vi ser det också som anmärkningsvärt att bara en handfull lärosäten har fått betänkandet på remiss.

1 Överväganden om förslaget i sin helhet

1.1 Utredningsdirektiven innebär att förslagets lämplighet inte har utretts

Medborgarskap är viktigt för den enskilda individen, och en rätt till medborgarskap fastslås i en rad internationella överenskommelser, exempelvis artikel 15 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i artikel 4 i Europeiska konventionen om medborgarskap. Medborgarskapet har betydelse på såväl ett juridiskt som socialt och kulturellt plan. Därför bör enligt vår mening krav som kopplas till erhållande av medborgarskap vara noggrant övervägda. Mot den bakgrunden är det problematiskt att utredningens uppdrag varit begränsat till att föreslå hur ett kunskapsprov för medborgarskap ska införas, och inte att bedöma eller utreda det lämpliga i att införa sådana krav. Därmed finns inte ett fullödigt beredningsunderlag gällande förslagets lämplighet inklusive eventuella nackdelar.

1.2 Det saknas belägg för att ett medborgarskapsprov skulle uppnå sitt uttalade syfte

Enligt kommittédirektiven (Dir 2019:70 s. 4) är syftet med att införa språk- och samhällskunskapskrav att "stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare". Grunden för medborgarskap enligt nuvarande ordning är samhörighet, vilket utredningen anser även kan omfatta kravet på kunskap i svenska och samhällskunskap. I tidigare utredningar har dock liknande förslag förkastats, bl.a. eftersom det bedömts kunna slå orättvist mot de med sämst förutsättningar, att det riskerar att minska snarare än öka samhörigheten och att det är svårt att skapa rättvisa och praktiskt genomförbara test. I samband med en av dessa tidigare utredningar gjordes en undersökning som visade att det är högst oklart om kunskapskrav verkligen skulle leda till större samhörighet. Någon ny undersökning för att klargöra om det finns ett sådant samband har inte begärts i kommittédirektiven och har heller inte utförts inom ramen för den nu aktuella utredningen. Däremot lyfter professor Pieter Bevelander i ett



UMEÅ UNIVERSITET

särskilt yttrande fram forskning som visar på motsatt effekt. Det förefaller alltså som att antagandet att kunskapskrav för språk- och samhällskunskap skulle leda till ökad inkludering och höjd status för medborgarskapet inte är baserat på faktisk kunskap om ett sådant samband. Sammantaget är det ytterst svårt att på befintligt underlag bedöma huruvida syftet bakom förslagen kan förväntas uppfyllas, vilket är bekymmersamt inte minst mot bakgrund av medborgarskapets betydelse för individen. Mot bakgrund av detta anser vi att förslaget inte kan tillstyrkas.

Vi anser även att kostnaden i förhållande till den eventuella nyttan med förslagen kan ifrågasättas.

1.3 Det kan ifrågasättas huruvida krav på medborgarskapsprov för statslösa är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser

Utredningen konstaterar att Sveriges internationella förpliktelser förhindrar att statslösa som fötts i Sverige och är under 21 år ska kunna krävas på prov. Däremot anses andra vuxna statslösa, både sådana som bosatt sig i Sverige som vuxna och som barn, kunna krävas på kunskapsprov. Huruvida detta är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser kan ifrågasättas.

I artikel 6.4 (f) Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) stadgas att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning ska underlätta förvärv av medborgarskap för bl.a. personer som har legal och varaktig hemvist inom statens territorium som börjat före 18 års ålder. Vidare framgår av Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) artikel 32 samt Europeiska konventionen om medborgarskap artikel 6.4 (g) att staten ska underlätta förvärvande av medborgarskap för statslösa personer. Utredningen anser att kunskapskravet ligger inom ramen för de krav som konventionerna uppställer, främst med beaktande av kunskapskravets syfte att främja ett inkluderande samhälle. Denna faktor tillåts väga tyngre än konventionernas krav på att underlätta erhållande av medborgarskap – trots att utredningen egentligen inte visat att kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap leder till ökad inkludering.

Mot bakgrund av ändamålet med dessa konventioner, bl.a. att så långt som möjligt undvika fall av statslöshet, menar vi att Sveriges ovan nämnda konventionsrättsliga åtaganden ytterligare bör beaktas innan krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap införs.

1.4 Höga krav på språkkunskaper kan leda till diskriminering och exkludering

Vi instämmer i att kunskaper i svenska är av stor betydelse för integration och delaktighet i den demokratiska processen. Kunskaper kan också ha ett symboliskt värde för att förvärva medborgarskap. Den genomgång av befintlig forskning som redovisas i betänkandet ger dock inget stöd för att



UMEÅ UNIVERSITET

ett medborgarskapsprov kommer att leda till ökad inkludering, integration och delaktighet. Tvärtom finns risk för att för högt ställda krav på språkkunskaper leder till diskriminering och exkludering. Det finns bland annat risk att personer med kortare utbildningsbakgrund missgynnas.

Utredningen beskriver det som viktigt att kraven för medborgarskap är varaktiga över tid och har ett brett parlamentariskt stöd. Mot den bakgrunden anser utredningen att inte bara kravet på kunskap som sådant utan även nivån på kunskapen regleras i lag (s. 152). Här bör enligt vår mening övervägas om denna lösning, i en situation där frågor om medborgarskap och krav på invandrare är starkt politiskt laddade, inte snarare ökar risken för framtida höjningar av kunskapskraven med stora konsekvenser för enskilda individer som följd. Som utredningen själv beskriver följdes införandet av medborgarskapsprov i Danmark inom några år av en höjning av kravet på språknivå till en nivå som utredningen bedömer som en alltför hög nivå för att leda till de önskade syftena (s. 195-196).

Till det redan sagda kan tilläggas att vi konstaterat att det har framkommit krav på språkkunskaper i ytterligare utredningar. Migrationskommittén har i SOU 2020:54 föreslagit språkkrav vid provningar om uppehållstillstånd och i Prop. 2020/21:55 föreslås krav på deltagande i språkundervisning kopplad till försörjningsstöd. Vi anser att en analys behöver göras av den sammantagna kravbilden gällande språkkunskaper för utlänningar i Sverige.

Minoritetsspråk

Med hänvisning till direktiven har utredningen inte gjort några överväganden om huruvida kunskaper i något av minoritetsspråken finska, samiska, meänkieli, romani chib och jiddisch skulle kunna ligga till grund för svenskt medborgarskap. Umeå universitet vill här peka på att Sverige har folkrättsliga åtaganden i förhållande till minoritetsspråken och de nationella minoriteterna enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3). I 8 § språklagen anges att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Även om det till följd av det undantag som gäller nordiska medborgare torde vara sällan ett medborgarskapsprov skulle avläggas på något av minoritetsspråken hade ett genomförande av medborgarskapsprovet på något av minoritetsspråken inneburit ett erkännande och synliggörande av dem.

Det kan noteras att i den utsträckning som länsstyrelserna skulle delta i handläggningen innebär 8 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk att enskilda har rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid muntliga och skriftliga kontakter, eftersom den enskilde är part i ett sådant ärende. För övriga förvaltningsmyndigheter



gäller detta enligt 9 § samma lag endast om ärendet kan handläggas av personal som behärskar minoritetsspråket.

1.5 Ett prov i samhällskunskap fyller inget tydligt syfte

Det är uppenbart att det är av stor vikt för nyanlända till Sverige att få kunskap om hur samhället är uppbyggt för att bland annat underlätta etablering i arbets- och samhällslivet. Det är också viktigt att de får kunskap om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar för att kunna tillvarata sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det i sig motiverar dock inte att det ska ställas sådana krav för att erhålla medborgarskap. I det gällande systemet, lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (samhällsorienteringslagen) och förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (samhällsorienteringsförordningen), är samhällsorientering angett som en rättighet för nyanlända invandrare där varje kommun har en skyldighet att erbjuda detta. Utbildningen ska bidra till de nyanländas kunskaper om hur samhället är organiserat, såsom t.ex. offentliga institutioner, näringsliv och civila samhället, liksom kunskap i praktiskt vardagsliv. Det blir en markant skillnad i ansvarsfördelning och konsekvenser om samhällsorientering istället för en rättighet blir ett krav. Utredningen påpekar gång på gång hur det nuvarande systemet med en rätt till samhällskunskap för nyanlända fyller ett annat syfte. Den nu rådande ordningen bygger främst på tanken om god integration, och att skapa goda förutsättningar för nyanlända att etablera sig i Sverige. Det är dock inte angivet i utredningen vad syftet med att införa ett krav på dessa kunskaper skulle vara.

I tidigare utredningar har slutsatsen dragits att utbildning i samhällsorientering ska bedrivas på deltagarens modersmål eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl mot bakgrund av pedagogiska överväganden. Det har ansetts vara viktigt att samhällsorienteringen ges tidigt i etableringsprocessen, vilket innebär att de flesta inte kan svenska tillräckligt bra för att uppnå den förståelse som behövs. Här har hänsyn tagits till behovet hos den nyanlända att kunna tillgodogöra sig kunskapen för att kunna tillvarata sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. I det nu framlagda förslaget anses det dock vara önskvärt att kunskaperna i samhällskunskap kunde kontrolleras genom ett prov på svenska. Detta eftersom kostnaderna för att konstruera provet och göra en frågebänk på ett flertal språk med nödvändighet kommer att bli väsentligt högre än om detta bara görs på svenska och att det skulle bli orättvist för de som talar ett språk där översättning saknas. I övrigt ges ingen särskild motivering till varför provet ska genomföras på svenska men det framförs risker med att detta skulle kunna ses som ett förtäckt språkprov.

Även i denna del är det av vikt att först fastslå syftet bakom förslaget att införa krav på särskild kunskap. Om syftet med krav i samhällskunskap är att öka samhörighet, integration, etablering och förståelse om demokratiska värderingar så fyller redan befintlig lagstiftning detta syfte och ytterligare



lagstiftning samt förändrad kravbild kan inte antas på ett bättre sätt nå detta mål.

1.6 Risken för diskriminerande effekter

Kommittén har att föreslå ett system för språk- och samhällskunskapskrav som är rättssäkert, kostnadseffektivt och rättvist och då särskilt beakta de jämställdhetspolitiska målen och vikten av att ge lika goda förutsättningar för integration för kvinnor och män. Däremot nämns inte andra diskrimineringsgrunder i utredningsdirektivet och några sådana har heller inte utredningen beaktat, bortsett från funktionsnedsättning, som kan motivera dispens eller särskilda anpassningsåtgärder vid medborgarskapsprovets genomförande.

I Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) artikel 5 anges att en konventionsstats medborgarskapsregler inte ska innebära åtskillnad liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst. Europadomstolen har uttalat att medborgarskap har betydelse för en persons sociala identitet och rätten till privatliv som regleras i artikel 8 EKMR samt att regler för medborgarskap inte får vara diskriminerande (artikel 14; se domen i *Genovese v. Malta*). Det finns en risk att ett kunskapskrav kan innebära sådan åtskillnad, något som bl.a. framgår av en rapport som en tidigare utredning hänvisat till (Språk, krav och medborgarskap – Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet, 2008). I denna konstateras att ett språkkrav för medborgarskap indirekt skulle kunna ge upphov till att svenskt medborgarskap i praktiken blir svårare att uppnå för människor som tillhör vissa sociala kategorier och som härstammar från vissa länder. Genomgången av provresultaten i de danska kunskapsproven (se redogörelse på s. 115) stärker denna farhåga.

Det finns skäl att beakta att för höga krav kan leda till exkludering och bristande samhörighet. Utredningen uppmärksammar visserligen risken att språkkrav kan missgynna särskilt äldre och kvinnor. Det är som utredningen framhåller viktigt att det av jämställdhets- och diskrimineringsskäl riktas särskilda stödåtgärder för att möjliggöra för dessa grupper att klara av de uppställda kraven. Vi instämmer i detta men anser att det också vore önskvärt att ytterligare utreda hur risken för diskriminerande effekter ska kunna undvikas innan ett språk- och kunskapskrav införs, inte minst för att garantera att Sverige även i fortsättningen lever upp till sina förpliktelser enligt Europeiska konventionen om medborgarskap och EKMR.

Avgiften för att delta i medborgarskapsprovet är jämförelsevis hög, särskilt med beaktande av den varierande betalningsförmågan hos de olika grupperna som kommer att behöva genomföra provet. Dessutom innebär förslaget att avgift ska erläggas varje gång prov genomförs, vilket kommer att innebära att kostnaden blir i olika grad betungande för olika grupper. I betänkandet påpekas att det är oklart vilka skäl som egentligen motiverar



UMEÅ UNIVERSITET

den enskilde att bli medborgare. Röstretten i riksdagsvalet är självklart en av de viktigaste rättigheterna. Staten har ur ett demokratiskt perspektiv ett tydligt intresse av att människor bosatta i Sverige kan och vill vara delaktiga i samhället genom medborgarskap. Avgiften för provet kan dock verka avskräckande och leda till att många inte har möjlighet att ansöka om medborgarskap. Därmed finns det en risk att det tvärtemot avsikterna blir färre som kan vara delaktiga i samhället, och t ex rösta i riksdagsvalet. Att inte ha möjlighet att ansöka om medborgarskap kan dessutom medföra indirekt diskriminering, eftersom personer beroende på etnisk och kulturell bakgrund som konstateras i betänkandet kan ha olika förutsättningar för att klara provet. Det finns en risk att det bildas ett skuggsamhälle av icke-medborgare som bott länge i Sverige om kraven inte kan uppfyllas och medborgarskap inte upplevs som tillräckligt attraktivt för den enskilde.

1.7 Handläggningen av anpassningar och dispens

Den som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap ska enligt förslaget kunna medges dispens. Detta om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper. Den enskilde ska själv inkomma med handlingar som styrker skäl för dispens. I utredningens förslag är det otydligt vilka typer av handlingar och uppgifter som kan komma att krävas. I ansökningsärenden är myndighetens utredningsskyldighet vanligen mindre än i fråga om betungande beslut som fattas mot den enskilde. Visserligen möjliggörs en bedömning i det enskilda fallet som tillvaratar intresset av materiell rättssäkerhet, men det är också viktigt att tillse att handläggningen blir enhetlig, saklig och opartisk och inte präglas av godtycke. För den enskilde är det viktigt att tydlig information om vilka handlingar som krävs tillhandahålls för att öka förutsebarheten. Bedömningen av dispens och särskilda anpassningsåtgärder gällande medborgarskapsprovet kommer troligen att bli resurskrävande.

Samma invändning kan göras i förhållande till vad som sägs om krav på utredning för att få anpassning av prov för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 12.6).

Vid bedömningen av dispens och särskilda anpassningsåtgärder av medborgarskapsprovet kommer känsliga personuppgifter att behandlas. Anmälan till prov kommer att ske digitalt och uppgifterna är således åtkomliga för ett flertal myndigheter och tjänstemän. Troligen kommer också frågor om dispens och anpassningsåtgärder att behandlas digitalt. Det är viktigt att beakta detta i fråga om hur systemen byggs upp och att tillräckliga säkerhetsåtgärder vidtas vid behandlingen. Mot bakgrund av att flera myndigheter föreslås delta i genomförandet av medborgarskapsprovet och handläggningen av medborgarskapsärendena kan det uppstå oklarheter om vilken eller vilka myndigheter som kommer att vara personuppgiftsansvariga. Det bör tydliggöras vilken myndighet som ska fullgöra skyldigheterna i förhållande till den enskilde och tillse att dennes rätt till dataskydd beaktas fullt ut.



2 Ansvar för medborgarskapsprovet och universitets och högskolors roll

Om medborgarskapsprov ska införas avstyrker Umeå universitet den föreslagna organisationen för genomförandet. Generellt är den föreslagna ansvarsfördelningen mellan myndigheter oklar. Specifikt talar flera praktiska och framför allt tunga principiella skäl mot att medborgarskapsprov skulle genomföras av universitet och högskolor.

2.1 Den föreslagna ansvarsfördelningen mellan myndigheter är oklar

Ansvar för utformandet och genomförandet av proven föreslås vara fördelat på en rad olika myndigheter. Exempelvis ska enligt förslaget Migrationsverket och länsstyrelser handlägga ärenden om medborgarskap och besluta om dispens. UHR ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser, besluta om föreskrifter, fatta beslut om utestängning vid vilseledande, besluta om att resultat inte ska meddelas på prov och besluta om anpassningsåtgärder. Skolverket ska ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet, ta fram läromedel samt rättningsinstruktioner och bedömningskriterier för ett sådant prov samt genomföra rättning. Universitet och högskolor ska i samverkan ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet. När det gäller det faktiska utvecklandet av provet eller konstruerandet av medborgarskapsprovet, dvs. provdelarna i samhällskunskap och svenska, föreslås den uppgiften uppdras till ett eller flera universitet eller högskolor.

Vi ifrågasätter starkt det lämpliga i att fördela ansvaret för ett medborgarskapsprov på så många myndigheter samt konstaterar att utredningen inte klargör frågan om hur ansvaret i praktiken ska vara fördelat.

För att exemplifiera med den för individen kanske mest centrala frågan – huruvida de uppvisade kunskaperna bedöms som tillräckliga för medborgarskap eller inte – föreslår utredningen att Skolverket ska ansvara för rättningen, men i praktiken ge något eller några lärosäten i uppdrag att faktiskt utföra rättningen, medan UHR ska fatta beslut om provets resultat och ta ställning till eventuella krav på omprövning. Det innebär att UHR ska fatta beslut om och försvara en annan myndighets – eller mer troligt minst två andra myndigheters – ställningstagande. Ingen av de föreslagna inblandade myndigheterna har någon egen kompetens i frågor om medborgarskap, och UHR har ingen egen sakkunskap inom de kunskapsområden som proven avser. Detta kan omöjligen vara det mest ändamålsenliga sättet att anordna ett medborgarskapsprov.



UMEÅ UNIVERSITET

2.2 Universitet och högskolor bör inte ansvara för medborgarskapsprov

Umeå universitet avstyrker med kraft förslaget att medborgarskapsprov skulle genomföras av universitet och högskolor samordnat av UHR. Skälen är sammanfattningsvis följande.

1. För det första talar utredningens egen argumentation starkare för andra lösningar än den föreslagna, och det förs knappt någon saklig eller principiell argumentation kring universitet och högskolor över huvud taget.
2. För det andra skulle ett medborgarskapsprov innebära något helt annat än högskoleprovet, och förhoppningarna om effektivitets- och samordningsvinster är överdrivna.
3. För det tredje, och viktigast, vore den föreslagna uppgiften principiellt olämplig utifrån lärosätenas roll i samhället.

Utredningens argumentation ger inte stöd för universitet och högskolor som utförare av medborgarskapsprov

När det gäller övergripande ansvar för att administrera och genomföra provet är det svårt att förstå varför utredningen landar i det förslag de gör. Utifrån provets syfte och målgrupp – vilket rimligen borde vara den viktigaste utgångspunkten – anför utredningen starka argument för Migrationsverket som den mest logiska samordnande instansen, men det anføres även rimliga argument för kommunerna och länsstyrelserna. När det gäller infrastruktur för genomförande framgår att Trafikverket har en organisation och struktur för detta. De varierande argumenten mot var och en av dessa aktörer tillämpas inte konsekvent och är i stor utsträckning giltiga även för UHR och universitet och högskolor.

Det mest slående är dock att resonemangen om de aktörer som utredningen faktiskt föreslår ska genomföra proven, dvs. universitet och högskolor, är närmast obefintliga. Lärosätena är inte en av de aktörer som listas i avsnitt 11.3 som aktuella för att ansvara för olika aspekter av ett medborgarskapsprov. Inte heller i avsnitt 11.4 anføres några andra argument för universitet och högskolor än att dessa totalt sett har en geografisk spridning över landet och lokaler lämpade för prov (vilket inte är unikt för lärosätena) samt att det teoretiskt skulle finnas synergieffekter om ett digitalt högskoleprov togs fram (för vilket det inte finns några planer). Med en högst oklar referens till den s.k. ”tredje uppgiften” bedömer utredningen att ”det är rimligt att landets lärosäten bistår vid genomförandet” av medborgarskapsprov även om det inte kan anses rymmas inom någon del av lärosätenas uppdrag. Det finns alltså inte när det gäller universitet och högskolor tillstymmelsen till beaktande av sådana argument för och emot som redovisas för andra aktörer. Argumentationen är mer utvecklad när det gäller UHR, men är inte heller där övertygande. De tveksamheter som utredningen redovisar angående UHR:s roll gäller i än högre grad, och av tyngre principiella skäl, universitet och högskolor.



UMEÅ UNIVERSITET

Det är anmärkningsvärt att lärosätena föreslås få ansvar för ett medborgarskapsprov på så lösa grunder, och att Regeringskansliet inte ens remitterat förslaget till alla lärosäten eller till Sveriges universitets- och högskoleförbund. Redan detta skulle kunna vara tillräckligt för att avstyrka förslaget. Därtill kommer det faktum att högskoleprovet inte är den lämpliga modell för ett medborgarskap som utredningen tycks tro, och framför allt de principiella skälen till varför ett sådant uppdrag till lärosätena bör vara uteslutet.

Högskoleprovet är något annat än ett medborgarskapsprov

Utredningen framhåller högskoleprovet som förebild, men jämförelsen är enligt vår mening ytlig och håller inte vare sig principiellt eller praktiskt.

På ett principiellt plan har – tvärtemot vad utredningen tycks mena – det föreslagna medborgarskapsprovet betydligt mer gemensamt med ett förarprov än med högskoleprovet. Den som genomgår ett förarprov ska visa kunskaper på en viss fastslagen nivå för att därigenom få vissa nya rättigheter och skyldigheter i samhället. Principen är densamma för ett medborgarskapsprov, även om kunskapsområdet är ett annat och konsekvenserna större. Högskoleprovet däremot ger inga nya rättigheter eller skyldigheter i samhället och har överhuvudtaget ingen ”godkännitnivå”, utan är ett av flera urvalsinstrument till den frivilliga utbildning som lärosätena själva bedriver. Det faktum att det vid vissa universitet och högskolor finns ämneskompetens inom samhällskunskap och svenska är inget argument för att de ska anordna medborgarskapsprov; givet bredden på den utbildning och forskning som bedrivs vid universitet och högskolor skulle snart sagt vilket kunskapsprov som helst med samma logik kunna åläggas lärosätena att anordna.

De praktiska förutsättningar för ett medborgarskapsprov som lärosätena förväntas ha i och genom sin organisation för högskoleprovet är också klart överskattade av utredningen. Det upplägg som utredningen beskriver är något helt annat än högskoleprovet:

- Högskoleprovet är skriftligt prov av flervalstyp, och det finns ingen erfarenhet av att hantera prov med t.ex. muntlig framställan.
- Högskoleprovet är inte digitalt och det finns inga planer på att digitalisera det. Därmed finns varken synergieffekter eller någon befintlig erfarenhet att utgå från. En mängd helt nya frågor väcks om hur att hantera, förvara och underhålla särskilda datorer och annan teknisk utrustning, möjligheter att tillhandahålla digitalt prov på andra orter än högskoleorten m.m.
- Högskoleprovet har hittills skett två gånger per år, och det är långt ifrån självklart att det finns tillgång till salar för en annan typ av prov (digitalt) 10 gånger per år, vilket också skulle konkurrera med lärosätets egna tentamina.



UMEÅ UNIVERSITET

- Den typ av personal som beskrivs för teknisk support och särskilda värdar för datorovana är helt nya personalkategorier som inte finns i anslutning till högskoleprovet i dag.
- Utredningens beräkning att det skulle krävas en timme per vecka per ort för administrativ samordning låter som en grov underskattning. Ett samordningsuppdrag med ansvar för prov med denna typ av krav på rättssäkerhet kräver högt engagemang och krav på samverkan med en mängd parter, såväl externt som internt. För jämförelse arbetar huvudansvarig handläggare för högskoleprovet vid Umeå universitet, med 2 provtillfällen per år, ca 50% av en årsarbetstid ojämnt fördelat över året.
- Upplägget med 10 prov per år innebär även helt andra krav på att arbeta parallellt med flera provtillfällen, jämfört med högskoleprovet som möjliggör att arbeta med ett prov i taget.
- De anpassningar som kan behövas är också fler och annorlunda jämfört med högskoleprovets, och högskoleprovet erbjuder i dag inte anpassade prov på alla orter. Varje individuell anpassning kräver mycket resurser.

Vi hänvisar också till UHR:s yttrande, och vill framhålla att de instanser som samordnar och anordnar prov bör ha kunskaper i själva sakfrågan (migration, medborgarskap och naturalisation) vilket såväl UHR som lärosätena saknar.

Den föreslagna uppgiften vore principiellt olämplig för universitet och högskolor

Den kanske största bristen i utredningens resonemang kring genomförandet av ett medborgarskapsprov är avsaknaden av förståelse för lärosätenas särskilda roll i samhället. Universitet och högskolor med statligt huvudmannaskap må vara myndigheter, men det är inte deras primära roll och de är inte vilka myndigheter som helst. Utredningens förslag skulle allvarligt skada lärosätenas trovärdighet och unika roll i samhället.

I utredningens argumentation till varför UHR skulle få ett samordningsansvar trots att medborgarskapsprovet inte har någon koppling till universitets- och högskolestudier hänvisar utredningen till den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). Det avsnitt som utredningen citerar inleds visserligen med utgångspunkten att regeringens förvaltningspolitik omfattar alla myndigheter, men i samma stycke betonas att vissa områden har speciella särdrag och förutsättningar, och det exempel som nämns är just universitet och högskolor. Senare i samma proposition (s. 100) konstateras att universitet och högskolor bör ha en hög grad av självbestämmande och att regeringen därför låtit se över styrningen och organisationen av dessa (dir. 2007:158; SOU 2008:104). Resultatet av denna översyn behandlade regeringen i propositionen En akademi i tiden (prop. 2009/10:149), och framhöll där bl.a. att universitets och högskolors grundläggande uppgift att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen kan vara svår att förena med generella regler



UMEÅ UNIVERSITET

för myndighetsstyrning. Regeringen refererade till den princip som präglade 1993 års högskolereform, nämligen att frihet bör vara normen och varje statlig styrning bör motiveras särskilt, och betonade som en förutsättning för lärosätenas uppdrag att de så långt möjligt står fria från direkt statlig styrning och har frihet att gå dit det kritiska tänkandet och kunskapsutvecklingen leder. Detta har konsekvent betonats även därefter, senast i Styr- och resursutredningens betänkande (SOU 2019:6) och i regeringens förslag om en lagfästning av den akademiska friheten (prop. 2020/21:60). Mot denna bakgrund är det mycket allvarligt att utredningen föreslår att lärosätena ska åläggas uppgifter som är främmande för deras roll, och därtill utan att ens föra några resonemang kring detta.

Utredningens hänvisning till den s.k. ”tredje uppgiften” förtjänar att nämnas särskilt. Lärosätenas uppdrag är att bedriva forskning samt utbildning på vetenskaplig eller konstnärlig grund. I lärosätenas uppgift ingår också – enligt högskolelagens nuvarande formulering – att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Det beskrevs visserligen när bestämmelsen infördes som högskolans ”tredje uppgift”, men det påpekades tidigt att det inte är fråga om en helt separat uppgift utan en integrerad del av lärosätenas forskning och utbildning (prop. 1998/99:94 s. 34). Att universitet och högskolor på detta sätt har ett ansvar att deras forskning och utbildning sker i ett fruktbart utbyte med det omgivande samhället är något som alla lärosäten världen över oavsett huvudman torde skriva under på. Att ens nämna detta ansvar i anslutning till ett förslag om att lärosätena skulle åläggas helt andra myndighetsuppgifter bara för att de i Sverige råkar vara statliga myndigheter är oroande. Alla sådana förslag bör avvisas bestämt.

Just detta förslag skulle dessutom vara särskilt skadligt för lärosätenas trovärdighet och legitimitet. Att ge universitet och högskolor i uppgift att i praktiken sortera vilka som ska bli svenska medborgare eller inte, och därmed städsla lärosätena som en del av statens maktutövning, vore helt oförenligt med lärosätenas roll som självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. Lärosätenas trovärdighet som skapare, förmedlare och förvaltare av kunskap bygger på att verksamheten i grunden drivs av den akademiska frihet som regeringen nu föreslår ska betonas ytterligare i högskolelagen och eventuellt på sikt i grundlagen (prop. 2020/21:60, s. 129).

Umeå universitet anser inte heller att lärosätenas inblandning i genomförande av ett medborgarskapsprov skulle stärka provets trovärdighet och legitimitet, vilket utredningen mellan raderna tycks anse. T.ex. anför utredningen som argument mot att använda Trafikverkets infrastruktur för prov att verket ”varken arbetar med svensk- och samhällskunskapsutbildning eller integrationsfrågor” och detta ”möjligen skulle kunna påverka provets legitimitet.” Detta gäller i så fall även UHR och lärosätena som inte heller arbetar med integrationsfrågor eller med utbildning på den nivå som ett medborgarskapsprov skulle avse. Om



UMEÅ UNIVERSITET

kunskapskraven för medborgarskap ska baseras på samhörighet och inte leda till exkludering och utestängande (avsnitt 6.2) vore det knappast rätt signal att låta dem anordnas av den högsta utbildningsnivån som majoriteten av befolkningen inte har genomgått.

Att frågorna till ett prov utformas av personer med rätt sakkunskap är en annan sak. Eftersom personer med sådan sakkunskap i stor utsträckning finns vid universitet och högskolor är det naturligt att Skolverket i utformningen av de nationella proven i skolan ger uppdrag till akademiska institutioner, och motsvarande uppdrag skulle kunna komma att bli aktuella vid införande av ett medborgarskapsprov. Det betyder dock inte att lärosätena som sådana skulle ha någon särskild roll.

Yttrandet har fastställts av rektor Hans Adolfsson efter föredragning av utredare Anders Sturk Steinwall.

Hans Adolfsson
Rektor

Expedieras till

Justitiedepartementet ju.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till ju.ema@regeringskansliet.se

Samhällsvetenskapliga fakulteten

Universitetsförvaltningen