

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet

Malmö universitets yttrande över betänkandet: SOU 2021:2  
”Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt  
medborgarskap”

Malmö universitet tackar för möjligheten att yttra sig över rubricerad remiss och vill härmed anföra vårt yttrande bilagda yttrande.

*Sammanfattning*

- Utredningen borde ge en tydligare förklaring till vad som föranleder denna tydliga kursändring i svensk medborgarskapspolitik.
- Utredningen borde ge en mer koherent förklaring till medborgarskapsprovets syfte. Resonemangen kring status och integrationseffekter står inte i uppenbar relation till den svårighetsnivå som föreslås på den språkliga delen av provet.
- Ett utförligare resonemang kring acceptabla och oacceptabla exkluderings-effekter (s.k. ”tipping-points”) behövs för att man skall kunna bedöma utfallet i framtiden.
- Det nya medborgarskapsprovet framstår som överdrivet omfattande och svåradministrerat. Framför allt är det inte uppenbart varför redan existerande vägar (SFI, Vuxenutbildningen, osv.) inte kan fungera som huvudalternativ.
- Språktestet framstår som överdrivet akademiskt och komplext i förhållande till den funktionella kompetens som eftersträvas. Anpassningen till migrationsutredningens förslag medverkar till att driva upp nivåkraven och upprättar dubbla testinstanser, vilket är svårt att motivera utifrån de angivna målen.
- Samhällskunskapsdelen förefaller innehållsmässigt relevant, men det är oklart hur vissa av de antydda färdigheterna skall kunna testas.
- Riktlinjerna för dispens och identifiering av beslutande myndighet/instans borde vara tydligare. Med hänvisning till utredningens tidigare resonemang om medborgarskap som en mänsklig rättighet borde särskild dispens för utlandsfödda statslösa övervägas.
- Det är rimligt att så pass viktiga regler som de förslagna lagfästs (snarare än förordnas) som utredningen betonar, eftersom det innebär bredare förankring och minskad känslighet för politiska fluktuationer och trender. Men det finns många osäkra parametrar i förslaget, varför en tillfällig lag eller försöksverksamhet borde övervägas som ett mellansteg.

**Postadress**

Malmö universitet  
Fakulteten för kultur och samhälle  
205 06 Malmö

**Besöksadress**

Malmö universitet  
Nordenskiöldsgatan 1

**Telefon**

040-665 70 00

**E-post**

Christian.Fernandez@mau.se

**Webb**

www.mau.se

- Universitet och högskolor bör inte ansvara för medborgarskapets genomförande, eftersom en sådan uppgift inte är principiellt förenlig med akademins roll i samhället.
- Malmö universitet ser med oro på de sannolika begränsningar av invandring och uppehälle för utländska akademiker som följer av migrationsutredningens förslag.

Beslut i detta ärende har fattats av rektor efter föredragning av Christian Fernandez, fil.dr. i statsvetenskap, vid Fakulteten för kultur och samhälle. Malmö universitets Migrationsgrupp har via Teresa Tomašević bidragit till remissvaret och ledningsgruppen vid Fakulteten för kultur och samhälle har beretts möjlighet att lämna synpunkter inför beslutet. Närvarande vid beslutet finns i särskild förteckning.



Kerstin Tham  
Rektor

Bilaga  
Fullständigt yttrande

Kopia  
Universitetets registratur

## Malmö universitets yttrande över betänkandet: SOU 2021:2 ”Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap”

### 1 Sammanfattning av yttrande

Malmö universitet lämnar i korthet följande synpunkter på betänkandet, vilka ges en utförligare motivering i de följande avsnitten.

- Utredningen borde ge en tydligare förklaring till vad som föranleder denna tydliga kursändring i svensk medborgarskapspolitik.
- Utredningen borde ge en mer koherent förklaring till medborgarskapsprovets syfte. Resonemangen kring status och integrationseffekter står inte i uppenbar relation till den svårighetsnivå som föreslås på den språkliga delen av provet.
- Ett utförligare resonemang kring acceptabla och oacceptabla exkluderings effekter (s.k. ”tipping-points”) behövs för att man skall kunna bedöma utfallet i framtiden.
- Det nya medborgarskapsprovet framstår som överdrivet omfattande och svåradministrerat. Framför allt är det inte uppenbart varför redan existerande vägar (SFI, Vuxenutbildningen, osv.) inte kan fungera som huvudalternativ.
- Språktestet framstår som överdrivet akademiskt och komplext i förhållande till den funktionella kompetens som eftersträvas. Anpassningen till migrationsutredningens förslag medverkar till att driva upp nivåkraven och upprättar dubbla testinstanser, vilket är svårt att motivera utifrån de angivna målen.
- Samhällskunskapsdelen förefaller innehållsmässigt relevant, men det är oklart hur vissa av de antydda färdigheterna skall kunna testas.
- Riktlinjerna för dispens och identifiering av beslutande myndighet/instans borde vara tydligare. Med hänvisning till utredningens tidigare resonemang om medborgarskap som en mänsklig rättighet borde särskild dispens för utlandsfödda statslösa övervägas.
- Det är rimligt att så pass viktiga regler som de förslagna lagfästs (snarare än förordnas) som utredningen betonar, eftersom det innebär bredare förankring och minskad känslighet för politiska fluktuationer och trender. Men det finns många osäkra parametrar i förslaget, varför en tillfällig lag eller försöksverksamhet borde övervägas som ett mellansteg.
- Universitet och högskolor bör inte ansvara för medborgarskapets genomförande, eftersom en sådan uppgift inte är principiellt förenlig med akademins roll i samhället.
- Malmö universitet ser med oro på de sannolika begränsningar av invandring och uppehälle för utländska akademiker som följer av migrationsutredningens förslag.

### 2 Allmänt om utredningsbetänkandet

Betänkandet är i de allra flesta avseenden tydligt, utförligt och ingående. Det rättsliga läget och forskningsläget beskrivs väl även om det finns saker som kan diskuteras ytterligare. På en central punkt vore det särskilt önskvärt med ett utförligare och tyd-

ligare resonemang. Det föreliggande kommittédirektivet och betänkandet gör ett avsteg från den tidigare ”svenska linjen” i integrationspolitiken i allmänhet och medborgarskapspolitiken i synnerhet. Denna linje har sedan mitten av 1970-talet betonat valfrihet och frivillighet, där naturalisering betraktats som en uppmuntran till integration, snarare än en belöning för densamma. Senast för åtta år sedan inskräptes denna linje i och med att den dåvarande medborgarskapsutredningen och påföljande propositionen (SOU 2013:29 respektive Prop. 2013/14:143) avfärdade språk- och andra tester för medborgarskap som alltför exkluderande, framför allt mot äldre, lågutbildade och kvinnor. Givet att den senaste utredningen gör en väsentligen anorlunda bedömning vore det önskvärt med en motivering. Detta ligger i och för sig bortom utredningens uppdrag – vilket är att föreslå, inte motivera behovet av ett medborgarskapstest – men det är svårt att ta ställning till förslaget utan en explicit motivering. Det vill säga, man behöver veta något om bakgrunden/problembilden för att ta ställning till om de föreslagna policyförändringarna är relevanta och adekvata. Det ligger nära till hands att istället läsa in bakomliggande intressen och målsättningar utifrån andra policyinitiativ och den politiska debatten i allmänhet, vilket så klart bör undvikas. Därför vore det mycket bättre om syftet hade utvecklats tydligare på ett ställe som remissinstanserna formellt kan förhålla sig till. Eftersom detta är viktigt för den fortsatta bedömningen kommer det första av de följande avsnitten att jämföra och diskutera olika tolkningar av det otydliga syftet.

De följande sidorna är uppdelade i en generell kommentar om utredningsförslagets mål, medel och implikationer samt mer specifika kommentarer om medborgarskapsprovet, kraven på svenska och samhällskunskap, dispens, andra vägar till naturalisering, förslaget till permanent lag och ansvaret för genomförande samt en kort kommentar till migrationsutredningen (SOU 2020:54).<sup>1</sup>

### **3 Krav på svenska och samhällskunskap – mål, medel och implikationer**

Syftet med utredningen är att ”stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle” (Dir. 2019:70, 1). De förslag som ges i utredningen skall bedömas i ljuset av denna korta motivering. Vad gäller *statusdelen* i syftet finns det dels en symbolisk aspekt som handlar om att ännu tydligare markera själva övergången till fullt medborgarskap; dels en faktisk aspekt som handlar om att inskräpa en miniminivå av medborgerlig kompetens hos dem som naturaliseras. Vad gäller *inklusionsdelen* är det de faktiska integrationseffekterna som tycks vara viktigast. Det vill säga, att vägen till full inkludering skall bli tydligare och, framför allt, att formell inkludering (naturalisering) och faktiskt inkludering (integration) skall gå hand i hand. Det finns anledning att studera dessa aspekter lite närmare för att ta ställning till utredningens förslag.

Vad gäller status och symbolik, för det första, finns det en del forskning – som utredningen också uppmärksammar – som bekräftar att det kan finnas en positiv effekt.

---

<sup>1</sup> De två utredningarna benämns fortsättningsvis som medborgarskapsutredningen (SOU 2021:2) och migrationsutredningen (2020:54).

Den förra medborgarskapsutredningen (SOU 2013:29) betonade detta genom att föreslå en ny portalparagraf i lagen och en skyldighet för kommuner att hålla medborgarskapsceremonier. Om det är den symboliska aspekten som är viktig så spelar innehåll och svårighetsgrad i medborgarskapsprovet mindre roll, medan de ceremoniella inslagen och själva passageriten är det viktiga.

Vad gäller den faktiska statusen, för det andra, så kan man rent principiellt argumentera för att medborgarskapets *kvalitet* (i utövande) förutsätter en viss generisk (språk-mässig) och kunskapsmässig (samhällskunskaplig) kompetens. I en demokrati är det i och för sig inte önskvärt att de som styrs (befolkningen) och de som kan påverka styret (medborgarna) divergerar i betydande grad, men det är inte heller önskvärt att de som deltar i styret saknar förutsättningar att utöva sina politiska rättigheter på ett informerat sätt. Mot den bakgrunden skulle man kunna argumentera för att det är rimligt och legitimt att vuxna blivande medborgare genomgår en ”medborgerlig skolningsprocess” precis som alla infödda medborgare genomgår nio års obligatorisk grundskola. Varken denna eller den tidigare utredningen utvecklar emellertid det här resonemanget nämnvärt.

Vad gäller inkludering och faktiska krav, slutligen, så är naturligtvis alla signaler som tydliggör hur vägen till integration ser ut välkomna. Man kan i så måtto argumentera för att det finns ”pedagogiska” skäl att explicitgöra förväntningar och krav som annars tenderar att förbli subtila och implicita för dem de gäller. Däremot finns det inget starkt stöd i existerande forskning för eller emot att en viss typ och nivå av krav skulle påverka integrationen positivt. (Det bör påpekas att detta är otroligt svårt att entydigt belägga på annat sätt än genom en strikt experimentell design, vilket av etiska skäl inte är möjligt.) Integration påverkas av många sociala, ekonomiska och politiska omständigheter som har större betydelse än regler för naturalisering. Mot den bakgrunden kan man anta medborgarskapsprovets betydelse för integrationen är relativt begränsad och framför allt verksamt inom ett spann där kraven aktiverar snarare blockerar naturalisering.

Utredningen lutar sig framför allt mot det första och sista argumentet ovan. Dessa argument ger dock begränsat stöd för det relativt ambitiösa och krävande medborgarskapstest som föreslås (mer om det under avsnitt 5). De symboliska vinsterna förutsätter inte avancerade krav och integrationseffekterna är med största sannolikhet begränsade och avhängiga testets svårighetsgrad. Ett starkare argument för det föreslagna testet är det andra, eftersom det reglerar den erfordrade medborgarskapskompetensen hos dem som naturaliseras. (Högre inkludering uppnås så att säga på ”insidan” av medborgarskapet, men inte i övrigt.) Utredningen utvecklar dock inte det argumentet. Därför framstår argumenten för och utformningen av själva testet som något otydlig och divergerande. Denna otydlighet är problematisk och väcker frågor om förslagets ändamålsenlighet.

I direkt anslutning till detta bör de reella implikationerna av exkludering beaktas. Eftersom det inte är mycket som skiljer mellan permanent uppehållsstatus och medborgarskap i Sverige i termer av rättigheter, skyldigheter och möjligheter kan man påstå att det inte är så mycket som står på spel. Enligt rådande forskning tycks de viktigaste personliga incitamenten för dem som väljer naturalisering vara ökad rörlighet inom och bortom EU (för tredjelandsmedborgare) och skydd mot deportation (säkerhet) samt i lägre grad rösträtt i riksdagsval och känsla av samhörighet. Men rörligheten för tredjelandsmedborgare inom EU står idag inte långt efter den för unionsmedborgare, i synnerhet för den som räknas som ”varaktigt bosatt”, och skyddet mot deportation behövs bara i händelse av grov kriminalitet eller terrorism. Mot bakgrund av allt detta kan man hävda att de nya kravens eventuellt exkluderande effekter överlag inte kommer att ha några allvarliga implikationer. Det finns dock ett par viktiga invändningar mot en sådan slutsats.

Den första invändningen är att full inkludering via naturalisering är en viktig (symbolisk) fråga för majoritetssamhället/demokratien, inte bara för individen. Det tolkas ofta som ett ”sjukdomssymtom” i moderna demokratier ifall en ansenlig del av befolkningen saknar fullständiga politiska rättigheter. Detta är en konsekvensetisk invändning, kan man säga, och det är uppenbarligen för tidigt att uttala sig om huruvida de föreslagna reglerna kommer att ge upphov till en (alltför) omfattande och långsiktig exkludering. Men det faktum att utredningen företrädesvis motiverar medborgarskapsprovet med hänvisning till inklusion och samhörighet gör den extra sårbar för eventuella exkluderings effekter. Utredarna är uppenbarligen mycket medvetna om denna mer eller mindre ofrånkomliga tradeoff, varför man kunde önska sig en tydligare diskussion kring ”tipping-points”, det vill säga när de negativa effekterna (exkludering) överstiger de positiva (status- och integrationsincitament).

Den andra och mer konkreta invändningen är att statslösa personer är undantagna medborgarskapsprovet endast om de är födda i Sverige. Givet att statslösa utgör den mest sårbara av alla migrantgrupper, kan man invända att även utlandsfödda statslösa personer skulle undantas från kravet på medborgarskapsprov. Det gäller inte minst med tanke på den mänskliga rättigheten till *ett* medborgarskap (enligt FN-deklarationen) som utredningen hänvisar till på flera ställen.

#### **4 Nytt medborgarskapsprov**

Utredningen föreslår ett helt nytt medborgarskapsprov i två delar, en för språk och en för samhällskunskap. Betänkandet är väldigt utförligt i sin genomgång av existerande system för utbildning och validering samt befintligt studiematerial. Den modell som föreslås är ambitiös och kostsam, och tycks innebära att ett helt nytt system konstrueras parallellt med vad som redan finns genom SFI, Vuxenutbildningen, samhällsorientering för nyanlända osv. Även om argumenten för detta är tydliga – maximal relevans, tillförlitlighet och rättssäkerhet – är det inte uppenbart befogat. Framför allt med tanke på att de existerande systemen ändå kommer att fungera som giltiga alternativ, enligt utredningens förslag. Varför då inte betrakta dem som huvudalternativen och satsa på dem? Det förefaller därmed rimligare att använda de existerande

vägarna och satsa på att utveckla dem i mån av behov, istället för att bygga upp en helt ny väg.

## 5 Språkkunskap

Språkkunskapsdelen föreslås ligga på GERS-nivå A2 för skriftlig och muntlig svenska samt B1 för tal- och läsförståelse i svenska. Detta innebär att fyra delprov måste genomföras för den språkliga delen av medborgarskapsprovet, vilket förefaller svåradministrerat och omfattande. Dessutom, om ett sådant prov skall knytas till medborgarkompetens bör det framför allt inriktas på det funktionella språkbruk som invandrare behöver för att klara sig i arbets- och samhällslivet samt för att läsa/lyssna på nyheter och inhämta information om politik och samhälle. Det talar för att krav på skriftlig förmåga (rättstavning, grammatik, etc.) bör sättas lågt – eller strykas helt.

Medborgarskapsutredningen refererar regelbundet till migrationsutredningen (SOU 2020:54) som kom med sitt betänkande kort före jul. I det föreslås också ett prov för permanent uppehållstillstånd som medborgarskapsutredningen förhåller sig till. Det verkar som att migrationsutredningens förslag till språknivå, A2 eller SFI 3, har påverkat nivåbestämningen för medborgarskapsutredningens språkkrav, vilket kanske inte är förvånande men ändå märkligt. För det första borde medborgarskapsutredningen sätta den nivå som är rimlig givet integrationsmålet. För det andra, om denna nivå råkar vara densamma som för permanent uppehållstillstånd räcker det att ha ett av proven, vilket sparar resurser. Detta innebär, för det tredje, att invandrare bara behöver göra provet en gång och vid den statusstation som anses vara viktigast – antingen permanent uppehåll eller medborgarskap. Att ha språktest på båda nivåerna motverkar den inkluderingsstanke som utredningen tar avstamp i.

## 6 Samhällskunskap

Utredningen betonar kunskaper om det svenska samhället samt Sveriges politiska system och historia, snarare än specifika svenska värderingar. Det är en viktig gränsdragning. En liberal demokrati skall inte lägga sig i vilka privata livsåskådningar och levnadsideal medborgarna har. Därtill föreslås inslag av upplysning om offentligt och juridiskt sanktionerade normer (med sociala och privata ”konsekvenser”), till exempel jämställdhet och barns rättigheter. Sådana inslag finns i de flesta samhällskunskapsstest för medborgarskap och torde vara helt okontroversiella så länge fokus ligger på saklig information. Den normativa, demokratisk-teoretiska litteraturen på området framhäver ofta förståelse för den politiska processen och centrala samhällsfunktioner som legitimt och funktionellt viktigt kunskapsstoff för den blivande medborgaren. Här finns en möjlighet för det tänkta medborgarskapsprovet att framhäva och signalera de emancipatoriska elementen i kunskapskriterierna – snarare än skyldigheten att inte vara en ekonomisk och social belastning. Utredningen resonerar också kring färdigheter i reflektion, diskussion av perspektiv och källkritik. Frågan är om det är meningsfullt/möjligt att testa sådant i ett massdistribuerat test. På den punkten och testets utformning mer allmänt kan man önska sig större tydlighet.

## 7 Dispens

Reglerna av dispens är viktiga, inte minst med tanke på att tidigare utredningar lagt stor vikt vid medborgarskapsprovets potentiellt exkluderande effekter. Utredningen diskuterar utförligt dispenskriterier och jämför tillämpningen i olika länder. Det kan dock tyckas att utredningen underskattar svårigheterna för särskilt svaga grupper som lågutbildade och analfabeter från avlägsna språkgrupper att någonsin lära sig svenska på den erforderade nivån. Är det i så fall en acceptabel bieffekt? (Jämför resonemanget om ”tipping-points” ovan.) En annan problematik som berördes ovan är utlandsfödda statslösa som enligt betänkandet inte undantas medborgarskapsprovet. Man kan i och för sig gissa att många av dem kommer att ges dispens, men det borde i så fall indikeras tydligare i utredningen. Överlag hade det varit önskvärt med en större tydlighet i frågan om dispens. Framför allt borde det framgå vilken instans/myndighet som skall avgöra dispensärenden. Även om det är naturligt att praxis och prejudikat utvecklas över tid, är det viktigt att utredningen inte lämnar alltför mycket utrymme åt godtycke och varierande tillämpningar.

## 8 Andra vägar

Som redan har nämnts ter sig förhållandet mellan de redan etablerade men alternativa vägarna och den nya huvudvägen via medborgarskapsprovet otydligt.

## 9 Lagändringar

Utredningen föreslår en permanent lag med tanke på ändringarnas omfattning och den dignitet för dessa som eftersträvas. Mot detta kan man invända att det är oklart om de (relativt vagt uttryckta) målsättningarna med reformen kommer att infrias och att det finns många osäkerhetsmoment i själva implementeringen och utförandet av medborgarskapsprov, varför det skulle kunna vara lämpligare med en tillfällig lag eller försöksverksamhet innan en permanent lag träder i kraft. Till detta bör läggas att medborgarskapsprovet är omfattande, kostsamt och relativt komplicerat i sina olika delprov och oklarheter kring genomförande och dispens.

## 10 Ansvar för medborgarskapsprovet

Malmö universitet delar helt Sveriges universitets- och högskoleförbundets yttrande (Dnr SU-850-0017-21) gällande ansvarsfrågan. Det är oklart varför utredningen landar i slutsatsen att universitet och högskolor skall ansvara för genomförandet av medborgarskapsprovet. Medborgarskapsprovet är inte jämförbart med högskoleprovet och anknyter inte på ett naturligt sätt till något av universitetens och högskolornas uppgifter. Det handlar inte bara om administrativ kapacitet, utan om akademiens relativa oberoende i förhållande till statsmakten och specifika politikområden såsom migration och integration. För att citera yttrandet ”vore den föreslagna uppgiften principiellt olämplig utifrån lärosätens roll i samhället” (ibid., 1).

## 11 Om migrationsutredningen

Det ingår inte *per se* i detta yttrandeuppdrag att kommentera migrationsutredningen, men eftersom medborgarskapsutredningen så tydligt refererar och förhåller sig till den är den svår att undvika helt. Därför vill Malmö universitet påminna om att tester och andra regleringar som försvårar möjligheterna att invandra till och få uppehålle



i Sverige påverkar den akademiska världen negativt, speciellt gällande utomeuropeisk rekrytering av forskare och lärare. Internationalisering är ett grundläggande värde i svensk högskolepolitik och -verksamhet som måste värnas.